

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**ARVIOINTITYÖN TULEVAISUUS
TARKASTUSLAUTAKUNNISSA**

Suomen kuuden suurimman kaupungin näkökulma

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Tammikuu 2018
Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Emmi Tanskanen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen

Tekijä: TANSKANEN, EMMI
Tutkielman nimi: ARVIOINTITYÖN TULEVAISUUS
TARKASTUSLAUTAKUNNISSA SUOMEN KUUDEN
SUURIMMAN KAUPUNGIN NÄKÖKULMASTA
Pro gradu -tutkielma: 72 sivua, 2 liitesivua
Aika: Tammikuu 2018
Avainsanat: Tarkastuslautakunta, arviointikertomus, tuloksellisuusarviointi,
tilintarkastus, kuusikkokunnat, maakunta- ja sote-uudistus

Tutkimuksen tavoite on selvittää käytännön tekijöiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä tarkastuslautakuntien arviointityön nykytilasta ja lähitulevaisuudesta, ja näin luoda lisää käytännön arviointiin liittyvää tutkimustietoa. Tarkastuslautakuntiin liittyvän tieteellisen tutkimuksen vähyydestä johtuen tämän tutkimuksen toivotaan myös luovan tilaa uudelle keskustelulle. Tutkimuksen tutkimusongelma on: *Miten tarkastuslautakuntia ja niiden arviointityötä voitaisiin kehittää lähitulevaisuudessa Suomen suurimpien kaupunkien näkökulmasta hyvän arvioinnin säilyttämiseksi?*

Kohdejoukko koostuu Suomen kuudesta suurimmasta kaupungista (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu). Kaksitasoisen empirian ensimmäisessä osassa tehdään rajattu katsaus kohdekaupunkeihin. Siinä kartoitetaan lyhyesti vuosien 2014–2016 arviointikertomuksissa esille nousevia arviointityön kehityskohteita sekä vertailutietoja vuoden 2017 talousarvioiden sekä muun saatavilla olevan materiaalin avulla. Empirian toinen osa koostuu kuudesta parihaastattelusta ja kolmesta yksilöhaastattelusta. Haastateltavina ovat tarkastuslautakuntien puheenjohtajat ja esittelijät sekä kolme asiantuntijaa. Menetelmänä on käytetty teemahaastattelua, ja aineisto on analysoitu teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.

Tutkimuksesta voidaan erottaa viisi päätulosta. 1) Tarkastuslautakuntien tiedonsaanti tulee varmistaa tehtäväkentän ja palvelujärjestelmien muuttuessa. 2) Maakuntien tarkastuslautakuntien täytyisi olla hyvin resursoituja ja koordinoituja, jotta niiden tuottamaa arviointitietoa voitaisiin hyödyntää kansallisesti. 3) Tarkastuslautakunnan ja valtuuston on tiivistettävä yhteistyötään strategiatasoisien tuloksellisuusarvioinnin merkityksen kasvaessa. 4) Laajojen itsearviointimallien käyttöönotto lisäisi tuotetun arviointitiedon määrää organisaatiossa ja antaisi yksiköille työkalut oman toimintansa seurantaan. 5) Seudullista arviointia tehdään yhä rajoitetusti lukuisista ylikunnallisista arviointikohteista huolimatta.

Tuloksien perusteella voidaan päätellä, että tarkastuslautakunta on Suomessa jo vakiintunut instituutio, minkä onnistuneisuutta osoittaa esimerkiksi se, että maakuntatasolle suunnitellaan samanlaisia elimiä. Tärkeää on ymmärtää, että tarkastuslautakuntien kenttä on silti hajaantunut. Pienten kuntien lautakunnilta puuttuvat resurssit ja osaaminen yhä monimutkaistuvaan arviointitehtävään, kun taas suurten kaupunkien lautakunnat ovat luoneet hyvinkin erilaisia toimivia toimintatapoja. Kunnat vastaavatkin tuleviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin yhdessä, mutta kukin omalla tavallaan. Maakuntauudistus voisi toteutuessaan tuoda uudenlaista arviointia suomalaiselle julkiselle sektorille.

Sisällys

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen merkitys ja tutkimusaukko	6
1.2 Tutkimuksen rakenne	9
2 TUTKIMUKSEN TAUSTAT JA TAVOITTEET	9
2.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet	9
2.2 Tutkimusstrategia	12
2.3 Tutkimuksen rajaukset	13
2.4 Tutkimusmenetelmät	14
3 ARVIOINNIN TEORIA	17
3.1 Arvioinnin teoreettiset lähestymistavat	18
3.2 Arvioinnin historia ja kehitys	23
3.3 Tuloksellisuusarvioinnin nousu julkisella sektorilla	28
3.4 Tarkastuslautakunnan arviointityö osana tuloksellisuusarviointia	32
3.5 Arvioijan ammattietiikka ja hyvä arviointi	36
3.6 Hyödyntämisenäkökulma, identiteetti ja yhteistyö tarkastuslautakuntien arviointityössä	39
4 TARKASTUSLAUTAKUNNAT ARVIOIJINA	41
4.1 Tarkastuslautakunta ja arviointikertomus	41
4.2 Arviointityön kehityskohteet kuusikkokunnissa	44
5 ARVIOINTITYÖN KEHITTYMINEN TARKASTUSLAUTAKUNNISSA	46
5.1 Arviointitiedon hyödynnettävyys	47
5.2 Arviointityön asema arviointitutkimuksen ja tilintarkastuksen välimaastossa	55
5.3 Yhteistyö arviointityössä	58
5.4 Yhteenveto	63
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	63
6.1 Tarkastuslautakuntien ja arviointityön haasteet	65
6.2 Jatkotutkimus	69
7 LÄHDELUETTELO	71
LIITE 1 - TEEMAHAASTATTELURUNKO	73
LIITE 2 – HAASTATTELUPYYNTÖ	74

Taulukko- ja kuvioluettelo

Taulukko 1 Arviointiteoreetikot Alkinia (2004, 17-56) mukaillen	21
Taulukko 2 Realistisen arvioinnin piirteet (Laihanen 2009, 73)	31
Taulukko 3 Kuusikkokuntien vertailutietoja ja arviointikertomuksissa 2014-2016 esittämiä arviointityön kehittämiskohteita	44
Kuvio 1 Alkinin arviointipuu (Alkin 2004, 13).....	19
Kuvio 2 Arvioinnin sukupolvet	28
Kuvio 3 Vedungin insinöörimalli (Vedung 2010, 5).....	29
Kuvio 4 Arvioinnin kohteet ja menetelmät eri tasoilla Virtasta (2007, 30) mukaillen	34
Kuvio 5 Tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjäkenttä Niirasta (2005, 282) mukaillen.....	35
Kuvio 6 Tarkastuslautakunnan toiminnan strategisuus alan ja tehtävän ulottuvuudella (Niiranen 2007, 85)	40
Kuvio 7 Toiminnan ja talouden tavoitteiden arvioinnin vaiheet kuntalain (410/2015) mukaan Kuntaliittoa (2006, 16) mukaillen	42
Kuvio 8 Haastatteluissa nousseiden aiheiden luokittelua.....	46
Kuvio 9 Arviointitiedon hyödynnettävyys	47
Kuvio 10 Arviointityön asema arviointi-tarkastusulottuvuudella	55
Kuvio 11 Yhteistyö arviointityössä	58

1 JOHDANTO

Esiymmärrykseni metaevaluaatiosta ja tarkastuslautakuntien tekemästä arvioinnista luo perustan tutkimukselleni samaan tapaan kuin Laihasen (2009) kokemus tarkastuslautakunnan puheenjohtajana loi pohjan hänen väitöskirjalleen. Olen ollut mukana PwC Julkistarkastus OY:n järjestämässä Vuoden arviointikertomus -kilpailussa vuosina 2015 ja 2016. Sitä on näinä kahtena vuotena tuomaroitu yhteistyössä siten, että yliopisto-opiskelijat ja vastuuprofessori ovat muodostaneet esiraadin, ja varsinainen ulkopuolinen raati on tehnyt päätökset voittajista esiraadin arvion pohjalta.

Vuonna 2015 toimin esiraadin jäsenenä ja vuonna 2016 vetäjänä. Tieteellisesti määriteltynä esiraadin tehtävä oli tarkastuslautakuntien arviointikertomusten metaevaluointi eli arvioinnin arviointi. Näiden kahden vuoden aikana olen lukenut ja arvioinut yhteensä 61 arviointikertomusta kuntayhtymistä, kaupungeista ja kunnista. Joukkoon on mahtunut hyvin erilaisia arviointikertomuksia, joiden pohjalta voin sanoa hahmottavani tarkastuslautakunnat ja niiden arviointityön suomalaisella kuntakentällä varsin hyvin.

Esiraatityöhön on kuulunut myös mahdollisuus päästä PwC Julkistarkastus OY:n järjestämään arviointiseminaariin, jossa on ollut puhujia monilta eri aloilta kuntakentän ajankohtaisiin ilmiöihin liittyen. Näissä seminaareissa on päässyt myös tutustumaan osallistuvien tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen jäseniin, jotka ovat aina kertoneet mielellään arviointityöstään. Osallistuttuani yhteen näistä arviointiseminaareista syksyllä 2016 mieleeni jäi suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien toistuvasti ilmaistu huoli tarkastuslautakuntien ja niiden arviointityön tulevaisuudesta. Se oli yllätys, sillä arviointikertomusten perusteella suurten kaupunkien tarkastuslautakunnat ovat hyvin resursoituja ja arvostettuja.

Vaikka suurten kaupunkien arviointikertomukset ovat omaa luokkaansa, tarkastuslautakunta instituutiona ja kunnallisen arvioinnin uskottavuus eivät ole vielä vakiintuneella tasolla, eikä kukaan tunnu tietävän, mihin toiminnalla lopullisesti pyritään (ks. Laihanen 2009). Tällä tutkimuksella haluankin antaa äänen kunnallisen arvioinnin parissa työskenteleville, jotta he voisivat kertoa oman mielipiteensä tarkastuslautakuntien ja arvioinnin tulevaisuudesta suomalaisella kuntakentällä.

1.1 Tutkimuksen merkitys ja tutkimusaukko

Kuntien arviointityöstä on tehty laveasti tulkittuna kolme väitöstutkimusta. Ensimmäinen on Vuorisen (1995) *Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa*, jossa tarkastuslautakunnat ovat osa vielä syntymätöntä uutta kunnalliskulttuuria. Toinen on Majoisen (2001) väitöskirja *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Suoraan tarkastuslautakuntiin liittyviä väitöstasoisia tutkimuksia on vain yksi, Laihasen (2009) kirjoittama *Ajopuusta asiantuntijaksi: luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Sen tavoitteena (2009, 43) on tarkastuslautakunnan näkökulmasta ”selvittää kunnallisten luottamushenkilöiden suorittaman kunnan talouden ja hallinnon arvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa”.

Laihanen (2009, 156) rakentaa empiiristä tutkimusta omille kokemuksilleen tarkastuslautakunnan puheenjohtajana. Hänen aineistonsa koostuu eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien arviointikertomuksista ja puheenjohtajien haastatteluista ajoittuen tarkastuslautakuntien kahteen ensimmäiseen toimikauteen. Tutkimus toimii eräänlaisena esikuvana omalle tutkimukselleni, sillä tutkimuspoija ja metodiset ratkaisut ovat samanlaisia.

Tarkastuslautakunnat luotiin vuonna 1995, kun luottamushenkilöiden suorittama tarkastus päättyi. Tarkastuslautakunnat kamppailevatkin yhä toiminnan vakiintumattomuuden kanssa. Ne rinnastetaan usein tilintarkastustyöhön ja sen laatuvaatimukseen, vaikka luottamushenkilöt ovat amatööriarvioijia. Samalla niiden uskottavuus ja kyky tuoda lisäarvoa kunnan toimintaan ovat kyseenalaistettuina. Tarkastuslautakunnista löytyy kuitenkin potentiaalia, ja hyväksi koettujen tapojen löytäminen ja niistä kertominen on erittäin tärkeää. Tämän takia tarkastuslautakuntien työn arviointi on tutkimusaiheena tärkeä ja ajankohtainen. (Laihanen 2009, 261.)

Laihanen (2009, 264–265) toteaa, että arviointityö on kärsinyt sen alkuvuosina kiinteästä yhteydestään tilintarkastustyöhön, vaikka tilintarkastus ja arviointi ovat hyvin erityyppisiä toimintoja. Lain määrittämä arviointi on koettu ahtaaksi ja liian taaksepäin suuntautuneeksi, mutta samaan aikaan organisaatiotasolla on vierastettu ajatusta tarkastuslautakunnasta operatiivisen toiminnan kehittäjänä. Ongelmana on myös arviointityön tulosten kauaskantoisuus: neljä vuotta toimiva tarkastuslautakunta ei välttämättä ehdi nähdä kaikkia työnsä tuloksia.

Laihanen (2009, 264–265) nostaa esiin ristiriidan, jota hän pelkää itsekin omalla tutkimuksellaan korostavan; arviointityön merkittävyyttä lisää arviointitaidon lisääntyminen kunnissa, mutta samaan aikaan tarkastuslautakunnan tulisi olla avoin kaikille arvioinnista kiinnostuneille luottamushenkilöille

taidoista riippumatta. Laihasen tuloksia tarkastellessa on hyvä muistaa, että tutkimus on jo yli seidemän vuotta vanha ja keskittyy eteläkarjalaisiin tarkastuslautakuntiin, joissa tarkastuslautakunnat ovat vakiintuneet suurten kaupunkien tarkastuslautakuntia hitaammin. Lisäksi kuntalaki on ehtinyt välissä muuttua, ja tarkastuslautakuntiin liittyviä säädöksiä on muokattu.

Vaikka väitöstasoiset tutkimukset tarkastuslautakunnista ovat harvassa, aiheesta on tehty runsaasti muita tutkimuksia ja teoksia. Erkki Vuorinen on jatkanut väitöskirjansa jälkeen kunnallisen arviointityön piirissä, ja julkaissut heti 1996 tutkimuksen *Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa* ja vuonna 2000 ikään kuin jatkona *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Vuonna 2001 osana teosta *Tulos, normi, tilivelvollisuus* julkaistiin Rynäsén (2001, 41–61) *Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista?* -artikkeli.

Ruostetsaari ja Holttinen (2004) julkaisivat tutkimuksen *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa* ja seuraavana vuonna Hakulinen et al. (2005) julkaisivat oppaaksi tarkoitetun teoksen *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta -Arvata, arvioida vai mitata?*. Merkittävä ja paljon viitattu tutkimus on Niiräsen (2007) osana Osaatko-Kartuke-sarjaa ilmestynyt *Tarkastuksesta dialogiin* -julkaisu. Uusimpana opasteoksena voitaneen pitää Ainasvuoren et al. (2011) julkaisua *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää: tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä*. Lisäksi aiheesta löytyy useita lehtiartikkeleita, joten kirjallisuudesta ei voida sanoa olevan puutetta. Huomattavaa on kuitenkin, että useimmat teokset eivät pureudu tarkastuslautakunnan arviointiin arviointiteoreettisista näkökulmista.

Pro gradu -tutkielmia tarkastuslautakunnista on tehty Suomessa toista kymmentä 2000-luvun aikana. 2010-luvun puoliväliin mennessä tutkielmia on tehty harvaksen, mutta vuonna 2015 niitä löytyy ainakin viisi kappaletta. Tästä voisi aavistella uudenlaisen kiinnostuksen heräämistä tarkastuslautakuntia kohtaan. Tutkielmien tutkimusongelmat ovat vaihtelevia, mutta kaikkien tuloksista käy ilmi sama huomio arviointitoiminnan järjestämisen ja käytäntöjen hajanaisuudesta sekä monimuotoisuudesta, sekä tarkastuslautakunnan aseman vakiintumattomuudesta suurten kuntien ja kaupunkien ulkopuolella.

Myös Laihanen (2009, 264) huomauttaa, että vaikka arviointi on ollut iso trendi tieteessä, tarkastuslautakuntiin on kiinnitetty hyvin vähän huomiota. Vuoden 2009 jälkeen muutosta parempaan on alkanut näkyä, ja etenkin Pro gradu -tutkielmia on ilmestynyt paljon. Silti esimerkiksi tilintarkastuksen vastaavia teemoja on tutkittu huomattavasti enemmän. Arviointi on itsessään tärkeää, jopa välttämätöntä, julkisorganisaatioissa. Samalla, kun arviointitutkimuksessa on löydetty

uusia arvioinnin suuntauksia, kuten itsearviointi (Anttila 2007, 34–35), näiden arviointitrendien näkyvyyttä tarkastuslautakuntien työssä ei ole tarkasteltu.

Tarkastuslautakunnista tehdyissä tutkimuksissa nostetaan esiin tarve kehittää tarkastuslautakuntia ja kunnallista arviointia. Itse kehittämiskeinoja ei ole kuitenkaan tutkittu. Nyt, kun edessä tuntuu vääjäämättömästi olevan kuntakentän täysi mullistus kestävyysvajeen korjaamiseksi (maakunta- ja sote-uudistus), myös tarkastuslautakunnat joutuvat pohtimaan rooliaan uudestaan. Lisäksi uuden kuntalain (410/2015) mukanaan tuomat muutokset, erityisesti tuloksellisuusarvioinnin merkityksen kasvaminen, ovat vaikuttaneet tarkastuslautakuntien työhön. On selvitettävä, miten arviointi voidaan säilyttää tärkeänä päätöksenteon apuvälineenä suurista muutoksista huolimatta, sekä miten toimintaa voitaisiin kehittää vastaamaan tuleviin haasteisiin. Tämä aihepiiri on mielenkiintoinen tutkijan, arvioijan sekä kuntapäättäjän kannalta.

Vaikka tutkimus onkin tehty Suomen kuuden suurimman kaupungin (kuusikon) näkökulmasta, tulosten voidaan olettaa hyödyttävän koko kenttää. Hyvien arviointikäytäntöjen leviäminen ja tarkastuslautakunnan rooliin liittyvän keskustelun aktivoiminen auttavat yhdistämään hajanaista arviointitoimijoiden kenttää. Pienet kunnat ja niiden tarkastuslautakunnat voivat tutkimuksen avulla saada arviointityöstä tietoa, jonka tuottamiseen niillä itsellään ei ole mahdollisuuksia. Saatavilla olevalla arviointiin liittyvällä tutkimuksella on siis oma vaikutuksensa käytännön arviointityön laadukkuuteen.

Tutkimusaihe on relevantti myös kansainvälisen arviointitutkimuksen kannalta, sillä tarkastuslautakuntien arviointityö ei elä tyhjiössä. Sen juuret ovat eurooppalaisessa tuloksellisuusarvioinnissa (mm. Vedung 2010), jonka juuret taas ovat Yhdysvalloissa (mm. Guba ja Lincoln 1989 sekä Scriven 2013, 20). Arviointitutkimuksen perinne on ollut varsin rikasta, kuten esimerkiksi Guba ja Lincoln (1989), Scriven (2013, 11–41) sekä Vedung (2010) ovat osoittaneet.

Arviointiin liittyy kiinteästi ongelma arviointiteorian ja käytännön eroista (Blalock 1999, 119), ja onkin tärkeää ymmärtää tieteellisesti erilaisia käytännön sovellutuksia. Myös tutkijoiden olisi hyvä käsittää arviointiteorioiden ja erilaisten arviointistandardien rajoitteet (Virtanen, Laitinen 2004; Blalock 1999, 122). Kuten muun muassa Pawson ja Tilley (1997, 58) sekä Niiranen (2007, 17) sanovat, konteksti on arvioinnin toteutuksen kannalta merkittävässä asemassa. Tämä tutkimus korostaa arviointikontekstin tärkeyttä, sekä ottaa tarkastuslautakunnat osaksi arvioinnin tutkimusta ja laajempaa arviointityön kansainvälistä monimuotoistumista.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannosta, teoreettisesta osasta, empiirisestä osasta, tuloksien esittelyosasta ja johtopäätöksistä. Luvussa 2 käsitellään tutkimuksen taustoja ja tavoitteita. Siinä avataan tutkimusongelmaa ja siitä johdettavia alakysymyksiä. Ongelma ja kysymykset pyritään liittämään tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Tämän jälkeen esitellään tutkimusstrategisia valintoja ja tulkintoja. Viimeiseksi tuodaan esille tutkimusaiheen rajausta ja esitellään valitut menetelmät. Luku muodostaa yhdessä luvun 1 kanssa tutkimuksen johdanto-osan.

Luku 3 koostuu tutkimuksen teoriasta eli arvioinnin teoriasta. Sitä käsitellään viidestä näkökulmasta: arvioinnin teoreettiset lähestymistavat, arvioinnin historia ja kehitys, tuloksellisuusarvioinnin nousu julkissektorilla ja tarkastuslautakunnan tuloksellisuusarviointi sekä arvioijan ammattietiikka ja hyvä arviointi. Tämän jälkeen teoria liitetään osaksi tutkimusasetelmaa tutkimuskysymysten avulla.

Luku 4 sisältää tarkastuslautakunnan ja arviointikertomuksen määrittelyn sekä lyhyen katsauksen kohdekaupungeista. Katsauksessa käydään läpi jokaisen kuuden kohdekunnan tarkastuslautakuntien arviointikertomukset viimeisten kolmen vuoden ajalta ja esitetään, millaisia arviointityön kehityskohteita tarkastuslautakunnat ovat kertomuksissaan nostaneet esiin.

Luvussa 5 esitetään teemahaastattelun tulokset luokiteltuina tutkimuskysymyksiä vastaavien otsikoiden alle. Tutkimuksen johtopäätöksiä, pohdintoja ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita esitellään lopuksi luvussa 6.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTAT JA TAVOITTEET

Tässä luvussa esitellään ja perustellaan tutkimukselle asetetut tavoitteet sekä tutkimusongelma alakysymyksineen. Sen jälkeen paikannetaan tutkimuksen tutkimusstrateginen positio kertomalla tutkimuksen taustaoletukset ja liittämällä tämä tutkimus osaksi laajempaa tutkimusperinnettä. Lopuksi esitellään tutkimuksen rajaukset ja valitut tutkimusmenetelmät.

2.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet

Tarkastuslautakuntien toiminnan ytimessä on arviointityö, joka nivoutuu osaksi kunnan pyrkimyksiä tuloksellisuuteen sekä vastaa tarpeeseen kontrolloida verovaroin maksetun toiminnan toteuttamista (Niiranen 2007, 14). Arvioinnin olemassaolo ei itsessään saavuta näitä tavoitteita, vaan Virtasen

(2007, 204–205) mukaan arviointitiedon tulee olla tarvelähtöistä, arviointiprosessin laadukas ja raportoinnin selkeää sekä totuudenmukaista. Tämäkään ei vielä riitä, vaan arviointitiedon käyttäjien tulisi tietää, miten tietoa voidaan hyödyntää (Virtanen 2007, 206).

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä on vaativa, sillä arviointityön laatu on kiinni monesta tekijästä, joista kaikkiin se itse ei voi edes vaikuttaa. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyykin siihen, miten tarkastuslautakunnat pyrkivät laadukkaaseen arviointiin. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan sen mahdollisuutta, että tulevaisuudessa tarkastuslautakunnalta vaaditaan uusia keinoja jo saavutetun laadun säilyttämiseksi.

Tutkimusongelma on:

Miten tarkastuslautakuntia ja niiden arviointityötä voitaisiin kehittää lähitulevaisuudessa Suomen suurimpien kaupunkien näkökulmasta hyvän arvioinnin säilyttämiseksi?

Kysymyksessä esitetty hyvä arviointi on vaikea ilmaisu, mutta tässä tutkimuksessa sen ymmärretään rakentuvan arvioinnin ammattietiikan (Virtanen 2007, 52) sekä arviointistandardien määrittelemien parhaiden käytäntöjen pohjalle siten, että standardien rajoitteet otetaan huomioon (Virtanen, Laitinen 2004, 4). Tämä on minimimääritelmä, sillä hyvään arviointiin liittyy useita piirteitä, jotka juontuvat arviointitapausten erilaisista konteksteista. Tarkastuslautakunnan arviointi voi olla hyvää, vaikka se ei noudattaisi (tai nimenomaan, koska se ei noudata) arviointistandardeja. Lisäksi yhtenä arviointitoiminnan hyvyttä kuvaavana tekijänä voidaan pitää sen vaikuttavuutta.

Toinen tutkimusongelmassa esillä oleva epäselvä ilmaisu on lähitulevaisuus. Sitä haluttiin käyttää ongelmassa sanan tulevaisuus sijaan, jotta tutkimuksen fokus ei katoaisi. Lähitulevaisuudella halutaan pitää yhteys nykyiseen tilanteeseen vahvana ja korostaa, ettei kyseessä ole tulevaisuudentutkimuksen perinteeseen liittyvä tutkimus. Vahva kytkös nykyisyyteen on näkyvissä tutkimuskysymyksissä, joissa kysymyksen ensimmäinen osa kartoittaa nykytilannetta ja toinen osa mahdollista kehitystä.

Tutkimusongelmasta johdettavia alakysymyksiä ovat:

1. *Millaisena tarkastuslautakunnat kokevat arviointitiedon hyödyntämisen, ja kuinka hyödynnettävyyttä voitaisiin parantaa?*

2. *Millaisena tarkastuslautakunnat kokevat arviointityönsä compliance auditing -tyyppisen tarkastuksen ja arviointitutkimusmaisena tuloksellisuusarvioinnin välillä, ja näkevätkö ne lähitulevaisuudessa kehitystä jompaankumpaan suuntaan?*
3. *Millaista ja minkä tahojen kanssa yhteistyötä tehdään tarkastuslautakunnissa, ja millaiseksi yhteistyön nähdään kehittyvän lähitulevaisuudessa?*

Alakysymykset nousevat teoriasta ja aiemmasta tutkimuksesta. Samalla ne muodostavat tutkimuksen teemat, joissa korostetaan arviointitiedon hyödyntämisen näkökulmaa, tarkastuslautakunnan identiteetin kehittymistä ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Hyödyntämisen näkökulma on vahvasti esillä arviointitutkimuksessa (Alkin 2004, 13), jossa se luo tieteellisen pohjan arvioinnin käytännön sovellutuksille. Tarkastuslautakuntien vakiintumaton identiteetti taas on noussut esille tarkastuslautakuntiin liittyvässä keskustelussa (mm. Niiranen 2007, 13; Laihanen 2009, 247–250), jossa tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan välinen suhde on koettu haastavaksi hahmottaa. Tarkastuslautakuntien kiinteä suhde tilintarkastukseen on peräisin ajalta ennen tarkastuslautakuntien perustamista, jolloin kunnissa toimi kuntatarkastajia. Tässä tutkimuksessa tarkastusulottuvuus hahmotetaan compliance audit¹ -toimintana ja arviointiulottuvuus arviointitutkimusmaisella otteella tehtynä tuloksellisuusarviointina. Arviointiin liittyvä yhteistyö mainitaan useissa arviointitutkimuksen teoksissa sidosryhmäajatteluun viitaten (ks. taulukko 1). Siitä mainitsee myös Niiranen (2007, 23–24), joka pitää seudullisen arvioinnin kehittymistä jopa välttämättömänä.

Tutkimuksen tavoite on selvittää kunnallisen arviointityön ammattilaisten eli tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja muiden arviointityössä kiinteästi mukana olevien näkemyksiä kunnallisesta arviointityöstä ja tarkastuslautakuntien lähitulevaisuudesta. Nämä näkemykset voivat muodostaa merkittäviä ideoita tarkastuslautakuntien ja arvioinnin säilyttämiseksi sekä kehittämiseksi. Pää tavoite on kuitenkin pyrkiä ymmärtämään näiden ihmisten näkökulmia aiheeseen.

Tutkimuksen ajankohta on otollinen, sillä vuoden 2017 kevään kuntavaalit ovat ohitse ja tarkastuslautakuntien kokoonpano on poikkeuksellisesti vaihtunut jo kesällä. Haastatteluaineistoon on siis saatu pitkän tähtäimen näkökulmaa asiantuntijoiden ja tarkastuslautakuntien esittelijöiden mielipiteistä sekä tuoreita näkemyksiä ja ideoita tarkastuslautakuntien puheenjohtajilta. Ajankohtaisuutta lisää vielä maakunta- ja sote-uudistuksen monipolvinen valmisteluprosessi.

¹ Scriven (1991, 84) määrittelee compliance check ja compliance review -käsitteet. Niiden perusteella compliance audit voidaan määritellä spesifiksi tarkastustehtäväksi, jonka tarkoitus on valvoa tarkastuskohteelle asetettujen lakien ja sääntöjen noudattamista.

Jonkinlainen uudistus tulee olemaan vääjäämättömästi edessä, vaikka aivan lopullista muotoa ja aikataulua ei olekaan vielä tiedossa.

Nykyisten suunnitelmien² mukaan Suomeen syntyisi lähiaikoina uusi hallinnontaso, maakunta, jonka tehtäväksi sote-tehtävät siirtyisivät. Arviointityöhön Suomessa tämä vaikuttanee kolmella tapaa. Ensinnäkin uusille maakunnille perustettaneen omat tarkastuslautakuntansa, mikä lisää arvioinnin toimijoita. Toiseksi tästä monimuotoisuuden ja rajapintojen lisääntymisestä johtuen kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien tullee luoda toimiva viestinnän ja yhteistyön väylä myös tarkastuslautakuntien kesken. Kolmanneksi kunnan oma toiminta muuttuu huomattavasti, kun sote-tehtävät poistuvat ja rahoitus järjestetään uudelleen, mistä seurannee myös arviointien uudelleen kohdentaminen.

2.2 Tutkimusstrategia

Tutkimuksen taustaoletuksia ovat tutkijan ja tutkittavan erottamattomuus tulkintoja tehtäessä sekä konstruktivistinen³ käsitys totuudesta. Tutkija pyrkii ymmärtämään tutkittavan arvioinnille antamia merkityksiä ja jäsentelemään ne tuloksien muotoon. On kuitenkin mahdotonta löytää yhtä oikeaa totuutta, sillä todellisuus konstruoituu eri tavalla ihmisten mielessä, eikä mikään näistä konstruktioista ole väärä. Tutkimustulokset ovat konteksti- ja paikkasidonnaisia; niiden yleistettävyyks on näin hyvin rajallista. Sen sijaan tutkimuksella luodaan uudenlaista ymmärrystä suomalaisten tarkastuslautakuntien arviointityöstä sekä sen lähitulevaisuudesta.

Tämä tutkimus on tyypiltään laadullinen tutkimus. Samalla kuitenkin tiedostetaan, että laadullisen ja määrällisen tutkimuksen jako on keinotekoinen (kts. Töttö 2005). Tutkimus kuulune selkeimmin fenomenologis-hermeneuttiseen tutkimusperinteeseen, jossa korostuvat ihmisten kokemukset, niille annetut merkitykset ja yhteisöllisyys (Tuomi, Sarajärvi 2009, 34). Tuomen ja Sarajärven (2009, 34) mukaan ihminen on ensinnäkin pohjimmiltaan yhteisöllinen, ja yhteisö on yksilön merkitysmaailman luoja. Toiseksi ihminen on intentionaalinen eli toimii tavoitteellisesti. Tätä osaa kutsutaan fenomenologiseksi merkitysteoriaksi.

Tutkimusperinteen hermeneuttinen näkökulma näkyy pyrkimyksenä ymmärtää ja tulkita käsillä olevia ilmiöitä. Tätä kutsutaan näin ollen hermeneuttiseksi ymmärtämisen ja tulkinnan teoriaksi.

² Ajankohtaista tietoa uudistuksesta ja sen aikatauluista on saatavilla osoitteesta alueuudistus.fi.

³ Tieteen termipankin mukaan konstruktivismi on ” käsitys, jonka mukaan ihmisen luova toiminta rakentaa ideain, käsitteiden ja matematiikan ilmeisesti johdonmukaisen maailman”, jossa ”korostetaan inhimillisen tietämyksen rakentuvan mielessä tavalla, jossa uutta tietoa valikoidaan, tulkitaan, jäsennetään ja yhdistetään aiemmin omaksuttujen tietorakenteiden ohjaamana”.

Tähän liittyvät Tuomen ja Sarajärven (2009, 35) mukaan olennaisesti termit esiymmärrys ja hermeneuttiset kehät. Tutkijalla on aina olemassa esiymmärrys kohteestaan, kuten esimerkiksi tämän tutkimuksen johdannossa on tuotu esiin. Esiymmärryksensä pohjalta tutkijan ymmärrys aiheesta alkaa rakentua kehämäisesti.

Varto (1992, 58–59) pitää tutkijan kannalta haasteellisena omien sisäistettyjen merkitysten tunnistamista, sillä tutkija on ihminen siinä missä tutkittavatkin. Varto (1992, 59) painottaa, että tutkijan tulee muistaa tutkittavien kohteiden ajatuksien olevan heidän omiaan. Tutkijalla ei ole välineitä eikä valtaa päästä tutkimuskohteen ajatuksiin, vaan hänen täytyy tietoisesti pyrkiä tulkitsemaan ja ymmärtämään aineistoa. Laadulliseen tutkimukseen liittyy yleisesti myös Koskisen, Alasuutarin ja Peltosen (2005, 52) mainitsema reaktiivisuuden uhka, joka voi olla tutkijasta tai tutkittavasta lähtöisin oleva ongelma. Tällöin tutkimusasetelma itsessään vaikuttaa tutkittavien käyttäytymiseen ja vastauksiin.

Varron (1992, 64) tulkinta ja ymmärtäminen vaativat tarkempaa määrittelyä tutkimuksellisessa kontekstissa. Tulkinta tarkoittaa erilaisten tulkintaongelmien kanssa painimista. Ihmisten kokemuksiin ja merkityksiin liittyy monitasoisia ja kompleksisia kielellisiä, sosiaalisia ja organisatorisia vaikutteita. Tutkija pyrkii tulkinnallaan avaamaan näitä kokemuksia, merkityksiä ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Ymmärtäminen taas tarkoittaa prosessia, jossa tutkija rakentaa tulkinnassa osiksi hajottamansa kohteen uudella tavalla. Rakentamisen tarkoitus on jäsentää esille tutkimuskohteen ajatusmaailma.

Tämä pro gradu on siis empiirinen laadullinen tutkimus fenomenologis-hermeneuttisen tutkimusperinteen mukaan. Tutkimuksen ensimmäinen empirian taso lähestyy pitkittäistutkimuksen ja toinen poikittaistutkimuksen kriteerejä. Empirian ensimmäisessä osassa käsitellään siis arviointikertomuksia useammalta vuodelta, kun kaikki haastateltavat taas ovat keskenään samassa ”hetkessä”.

2.3 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimusongelmaa lähestytään Suomen suurten kaupunkien, niin sanottujen kuusikkokuntien, näkökulmasta. Nämä kaupungit ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu. Tutkimus keskittyy Suomen suurimpiin kaupunkeihin, sillä niissä tarkastuslautakunnan toiminnan voidaan sanoa olevan kaikista vakiintuneempaa, eivätkä ne kamppaile yhtä konkreettisten resurssiongelmiensa kanssa kuin pienemmät kunnat. Tämä ei tarkoita, etteikö suurten kaupunkien ulkopuolelta löytyisi hyviä arviointitoiminnan kehittäjiä tai hyvin resursoituja tarkastuslautakuntia. Tutkimusjoukon

ulkopuolelle on rajattu myös kuntayhtymät, sillä niiden arviointityö toteutuu hyvin erilaisessa toimintaympäristössä kuntiin verrattuna.

Tutkimuksen tuloksia ei ole sidottu lainsäädännön rajoitteisiin. Esiin nousevien ajatusten ei tarvitse olla nykylainsäädäntöä noudattavia ja arviointia ei tarvitse määritellä sen mukaan. Lainsäädäntöä itseään voidaan käsitellä, jos haastateltavat kokevat sen merkitykselliseksi arviointityön tulevaisuuden kannalta. Laihanen (2009) on tuloksissaan jo havainnut tarkastuslautakuntien tekevän tarkoituksenmukaisuus- ja tuloksellisuusarviointia, mutta lainsäädännössä se näkyy vasta nyt. Lainsäädäntö ei siis aiemminkaan ole rajoittanut tarkastuslautakuntia ottamasta uusia tehtäviä.

Tarkastuslautakunta määritellään tutkimuksesta kunnallistasolla arviointia tekeväksi instituutioksi, ja muut tarkastuslautakunnalle kuuluvat tehtävät⁴ ovat tutkimuksen kannalta vähemmän oleellisia. Tarkastuslautakuntaa ja arviointikertomusta määritellään tarkemmin empiirisessä osassa luvussa 4.

2.4 Tutkimusmenetelmät

Empiria on tutkimuksessa kaksitasoinen. Ensimmäinen taso sisältää empiirisen kohdejoukon rajatun yleiskatsauksen. Siinä tarkastellaan lyhyesti Suomen kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) vuosien 2014–2016 arviointikertomuksien, vuoden 2017 talousarvioiden sekä muun saatavilla olevan materiaalin avulla vertailutietoja sekä arviointikertomuksissa esille nousevia arviointityön kehityskohteita.

Toisen tason empiriassa käytettiin tutkimusmenetelminä puolistrukturoituja teemahaastatteluja ja teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Teemahaastattelu koetaan toimivaksi silloin, kun tutkimuskohteena oleville henkilöille halutaan antaa tutkimuksessa aktiivinen rooli, saatavia vastauksia on vaikea etukäteen arvioida ja vastauksia on mahdollisesti tarve selventää ja syventää (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara, 2014, 205). Nämä kriteerit toteutuivat tässä tutkimuksessa. Kyselytutkimus olisi haastattelujen ohella ollut yleinen ja mahdollinen aineistonkeruutapa. Kyselylomakkeita käytettäessä tutkijan tulkitsijan rooli olisi kuitenkin ollut suuri ja vaarana olisi ollut, että vastaukset olisi tulkittu väärin. Myös Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2014, 195) pitävät juuri väärinymmärryksen riskiä suurena kyselytutkimuksessa.

⁴ Arvioinnin lisäksi muita tarkastuslautakunnan tehtäviä ovat hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen liittyvät tehtävät sekä sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta ja ilmoittaminen valtuustolle (<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kunnan-tarkastuslautakunnan-tehtavat>).

Teemahaastatteluissa keskusteluja ohjasivat teemat ja aihepiirit (liite 1), joten tarkkoja kysymyksiä ei ollut määritelty. Aiheet oli sidottu tutkimuksen viitekehykseen ja teoriaan (Tuomi, Sarajarvi, 2009,75): tässä tapauksessa arvioinninteoriaan ja aiempaan tutkimukseen. Teemahaastattelu oli luonteeltaan puolistrukturoitu, sillä haastattelujen teemat olivat samat kaikille haastateltaville. Hirsjärven ja Hurmeen (2014, 48) mukaan teemahaastattelussa tutkija jää taka-alalle ja tutkittavat saavat äänen. Huomio kiinnitettiin merkityksiin, jotka tulivat esiin tutkijan ja tutkittavien vuorovaikutuksessa.

Tutkimuksessa tehtiin kuusi parihaastattelua ja kolme yksilöhaastattelua. Yhteensä haastateltavia oli siis 15. Yhtä puhelimitse toteutettua lukuun ottamatta haastattelut tehtiin kasvokkain. Jokaisen kuuden kaupungin tarkastuslautakunnasta pyydettiin haastateltavaksi tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja esittelevä virkamies. Haastattelupyyntö (liite 2) muotoiltiin niin, että mahdollisten aikatauluongelmien ilmetessä vähintään puheenjohtaja olisi läsnä, mutta tällaista tilannetta ei tullut. Lisäksi haastattelupyyntö lähetettiin neljälle asiantuntijalle, joista kolme saatiin haastateltaviksi. Vaikka pääpaino haastateltavissa oli tarkastuslautakuntien puheenjohtajissa ja esittelijöissä, asiantuntijoita tarvittiin monipuolisen aineiston keräämiseksi.

Tehdyt haastattelut olivat eliittihaastatteluja, sillä haastateltaviksi kysyttiin juuri tarkastuslautakuntien arviointiin perehtyneitä henkilöitä, kuntakentän arvioinnin ”eliittiä”. Koskinen, Alasuutari ja Peltonen (2005, 112–123) ovat nostaneet esille seikkoja, jotka tutkijan olisi hyvä ottaa huomioon tällaisissa haastatteluissa. Ensimmäinen ongelmaksi tässä tutkimuksessa olisi voinut nousta yhden tai useamman haastateltavan kieltäytyminen, sillä tutkimusta Suomen kuuden suurimman kaupungin tarkastuslautakuntien näkökulmasta on mahdotonta tehdä, jos aineistoa jostain kaupungista ei tule lainkaan. Tämä riski ei kuitenkaan toteutunut, mihin osasyynä voitaneen pitää sitä, että julkisen sektorin päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden tulisi pyrkiä toiminnassaan avoimuuteen (Koskinen, Alasuutari, Peltonen 2005, 117).

Eliittien kanssa voi olla haastavaa sopia haastatteluajankohdista kiireiden vuoksi. Tämä vaikeuttikin kontaktointia ja aikatauluista sopimista joidenkin haastateltavien kanssa. Eliitit ovat yleensä myös laajasti arvostettuja, minkä takia tutkijan tulee hankkia taustatietoja näyttääkseen perehtyneeltä. Tässä tutkimuksessa yleiskatsaus arviointikertomuksista toimikin eräänlaisena taustatutkimuksena ennen kentälle menoa. Tutkijan on myös pyrittävä antamaan hyvä ja ammattimainen kuva itsestään, että tutkijat voivat jatkossakin saada haastatteluja. (Koskinen, Alasuutari, Peltonen 2005, 115–117, 122–123.) Tässä tutkimuksessa haastateltavat saivat nähdä heidän haastatteluistaan tehdyt nostot, ja he saavat tutkimuksesta sähköisen kopion.

Haastattelut koostuivat sekä yksilö- että parihaastatteluista. Parihaastattelujen etuna oli, että erilaisista arviointikäytännöistä ja -kehitysehdotuksista pystyi yhdessä muodostumaan ja jalostumaan jotain uutta, ja että mahdolliset eriävät mielipiteet kävivät ilmi. Lisäksi tarkastuslautakunnan valtuutettujen ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö on yksi kuntakentän merkittävistä teemoista (kts. Niiranen, Joensuu, Martikainen 2013, 18). Huonona puolena voidaan pitää sen teknisiä rajoitteita, sillä ryhmähaastatteluissa puhujien ääniä voi olla vaikea erottaa toisistaan. Tässä tutkimuksessa ainoastaan puhelimella tehdyn haastattelun haastateltavien äänet olivat vaikeita erottaa toisistaan.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 95–97) esittelevät kolme erilaista analyysin muotoa: aineistolähtöinen, teoriaohjaava ja teorialähtöinen. Tässä tutkimuksessa käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sen lähtökohtana ei ole teorian paikkaansa pitävyyden testaaminen kokeellisesti kuten teorialähtöisessä analyysissa tai uuden teorian luominen edelliset tutkimustulokset unohtaen kuten aineistolähtöisessä analyysissa. Teoriaohjaava analyysi ottaa keskitien analyysimuotojen joukossa niin, että analyysi aloitetaan aineistolähtöisesti, minkä jälkeen löydökset liitetään teoriasta nouseviin käsitteisiin ja malleihin.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 92–93) mukaan teemahaastattelulla kerätty aineisto tulee olemaan hyvin runsasta ja monimuotoista, minkä takia tutkijan on pidettävä tutkimuksen fokus mielessä. On helppoa syventyä esille nouseviin uusiin kiinnostaviin teemoihin, ja unohtaa tutkimuksen lähtökohdat. Kun tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet on sisäistetty, tutkija voi aloittaa aineiston litteroinnin, eli aineiston muokkauksen analysoitavaan muotoon ilman kontekstin kadottamista. Tässä tutkimuksessa käytettiin itse analyysiteknisessä vaiheessa teemoittelua ja luokittelua. Käytännössä tämä tapahtui etsimällä aineistosta teemojen mukaisia lausumia, jotka muunnettiin pelkistetyiksi ilmaisuiksi ja jaettiin ala- ja yläluokkiin (Tuomi, Sarajärvi 2009, 118).

Laihanen (2009, 266) pitää laadullisen tutkimuksen reliabiliteetin takeena sitä, että ”valistunut lukija pystyy seuraamaan tutkijan työskentelyä ja että tämän toiminta ja päättely on johdonmukaista ja perusteltua”. Tämä tutkimus on pyritty tekemään ja kirjoittamaan niin, että lukija saa mahdollisimman hyvän kuvan tutkimuksen vaiheista. Laadullisen tutkimuksen validiutta on vaikea kiistää, sillä tutkimus perustuu ihmisen tietylle aiheelle antamien merkitysten ymmärtämiseen.

3 ARVIOINNIN TEORIA

Kuten Laihanen (2009, 64) toteaa väitöskirjassaan, tarkastuslautakunnat ja niiden arviointityö suomalaisessa kuntakontekstissa ovat hyvin omaleimaisia. Niiden toiminnaksi on kuntalaissa (121 §) säädetty kunnan toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi ilman toimintaohjeita tai arvioinnin tarkempaa määrittelyä. Tarkastuslautakunnat ovatkin pitkälti kehittäneet arviointitoimintaansa itse. Kansainvälisesti, varsinkin Yhdysvalloissa, arviointitiede kukoistaa; on jopa puhuttu megatrendistä (Ahonen 2001, 62), kun taas suomalainen arviointitutkimus on keskittynyt lähinnä valtiotasoiseen ja EU-lähtöiseen arviointiin (Laihanen 2009, 64). Tässä luvussa pyritään arvioinnin lukuisissa suuntauksissa ja vivahteikkaassa historiassa sukuloiden luonnehtimaan arvioinnin taustoja ja kehitystä.

Tässä tutkimuksessa käytetään sanaa arviointi eikä toista vartenotettavaa vaihtoehtoa evaluointi. Tarkastuslautakuntien kesken arviointi on käsitteenä käytetympi ja tutumpi, ja esimerkiksi jo arviointikertomus itsessään sisältää kyseisen sanan. Evaluointi-sanan etuja ovat sen samankaltaisuus arvioinnin vieraskielisiin versioihin sekä erottuminen käsitteen arviointi arkikielisestä käytöstavasta (Ahonen 2001, 62). Jälkimmäisen voi nähdä enemmänkin etuna kuin haittana tarkastuslautakuntia tutkittaessa, sillä niiden jäseniltä ei vaadita muuta kuin halua arvioida, ja arkipäiväiset arviointikokemukset saattavat luoda ainoan kokemuspohjan arviointityön tekemiseen.

Arvioinnin yksiselitteinen määrittelemineen on vaikeaa, tai kuten Guba ja Lincoln (1989, 21) sanovat, mahdotonta. Myös Ahonen (2001, 70) pitää arviointiteoriaa niin monimuotoisena ja -tasoisena, että se mahdollistaa teorian esittämistä minkä tahansa ajatuksen tueksi, missä taas on uhkana teorian vääristynyt tai puutteellinen esittäminen. Tässä ei täten edes yritetä määritellä arviointia tyhjentävästi, sillä luultavasti määritelmä ei edes lopulta kuvaisi tarkastuslautakunnan työtä. Sen sijaan tässä luvussa käydään läpi arvioinnin historiaa ja kehitystä, johon tarkastuslautakunnankin arviointi pyritään liittämään.

Samoista syistä myös arviointiteorian kategorisointi on Alkinin (2004, 5) mukaan haastavaa. Tässä tapauksessa haasteena ovat arviointiteorian epäteoreettiset piirteet, joita Alkin (2004, 5) kutsuu preskriptiivisiksi malleiksi. Niillä viitataan arvioinnissa runsaasti käytettäviin malleihin ja säännöksiin hyvän arvioinnin toteuttamiseksi. Virtanen (2007, 34) mainitsee arviointistandardistot hyvänä esimerkkinä preskriptiivisistä malleista.

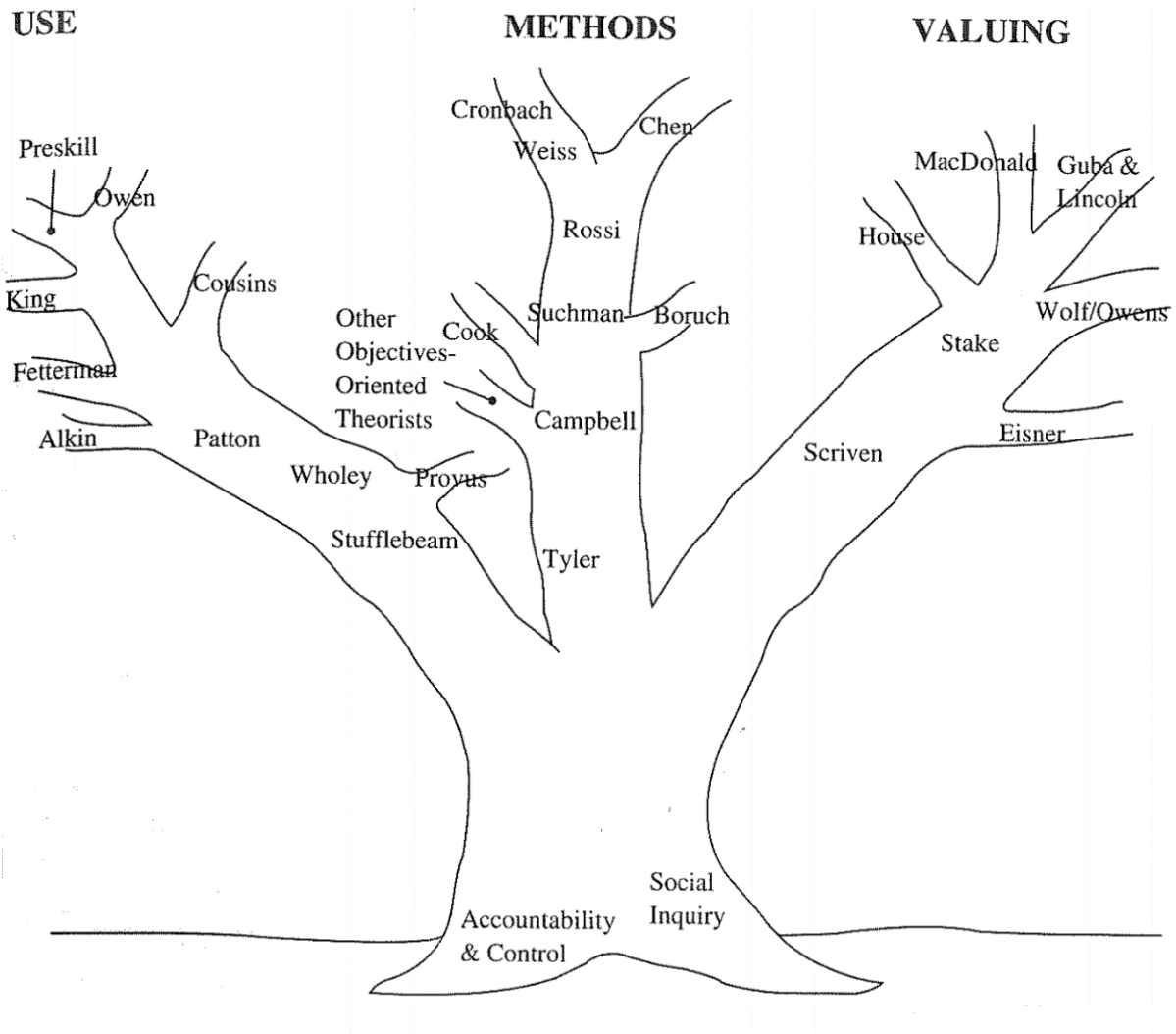
Arvioinnin kehityksen kuvaamiseen on käytetty useita metaforia. Niistä tunnetuimpia ovat Alkinin (2004, 13) arviointipuu, Guban ja Lincolnin (1989) neljä arvioinnin sukupolvea sekä Vedungin (2010) neljä arvioinnin aaltoa. Näitä kaikkia käytetään arvioinnin historian ja kehityksen kuvaamiseen. Alkinin (2004, 13) arviointipuulla luodaan yleiskäsitys arvioinnin teoreettisesta lähestymistavasta ja tuodaan esille joitain merkittäviä arviointiteoreetikkoja, joilla on ollut merkittävä vaikutus arvioinnin lähestymistapojen muovautumiseen.

Guban ja Lincolnin (1898) sukupolvia käytetään arvioinnin yhdysvaltalaisen kehityksen kuvaamiseen, ja Vedungin (2010) aallot mukailevat tämän kehityksen vaikutuksia Eurooppaan ja tulosojohtamiseen. Huomio kiinnitetään tarkastuslautakuntien arviointityöhön tuloksellisuusarviointina ja osana suurempaa arvioinnin kenttää.

Luvun loppupuolella pohditaan, mitä hyvä arviointi on. Aihetta tarkastellaan arvioijan ammattietiikan ja moraalin kannalta sekä erilaisten arviointistandardien näkökulmasta. Arviointistandardien hyödyllisyys tunnistetaan, mutta niille esitetään myös kritiikkiä. Viimeiseksi tehdään koonti ja nostetaan esille empirian kannalta merkittäviä teemoja.

3.1 Arvioinnin teoreettiset lähestymistavat

Alkinin (2004, 13) hyvin tunnettu kuviossa 1 (seuraava sivu) esitetty arviointipuu havainnollistaa arviointiteorian juuria ja niistä kehittyneitä suuntauksia. Näitä suuntauksia voidaan kuvailla Virtasen (2007, 34) mukaan myös ”teoreettisiksi lähestymistavoiksi arviointitoiminnan käytäntöihin”. Arviointipuu on staattinen tapa tarkastella arvioinnin teoriakenttää. Alkin (2004, 6) muistuttaa, että vaikka arviointiteoreetikkojen luokittelu eri oksille antaa selkeän kuvan, se myös yksinkertaistaa ja vääristää luonteeltaan hyvin monimutkaista ja -muotoista arviointikenttää. Monet teoretikot ovat tehneet mainitut luokkarajat ylittävää työtä useiden vuosikymmenien ajan. Heidät on pyritty luokittelemaan merkityksellisimpien kirjoituksien ja ajatusten perusteella.



Kuvio 1 Alkinin arviointipuu (Alkin 2004, 13)

Arvioinnin teorian juuret ovat sosiaalitieteissä sekä tilivelvollisuuden ja kontrollin kehittämisessä. Alkin (2004, 12) pitää tilivelvollisuuden ja kontrollin tarpeiden syntymistä työntövoimana arvioinnille. Tilivelvollisuuden ja kontrollin tarve on luonut paineita arvioinnille varsinkin julkisella puolella, jossa verorahojen käyttöä halutaan valvoa tarkasti, mutta myös yksityisellä puolella, jossa tilintarkastus luotiin varmennuspalveluksi arvioimaan yhtiöiden tarjoamien dokumenttien oikeellisuutta. Tätä voidaan kuvata compliance auditing -toiminnaksi, jossa kolmas osapuoli valvoo toiminnan lainmukaisuutta ja päämiehen asettamien kriteerien täyttymistä (ks. Scriven 1991, 84: compliance review). Alkin (2004, 12) haluaa korostaa, että arvioinnin perustana oleva tilivelvollisuus pitää ymmärtää laajasti kehitystä mahdollistavana työvälineenä, eikä organisaation ja ihmisten rajoittimena. Alkin (2004, 14) on jakanut tilivelvollisuuden kolmeen luokkaan: tavoite-, prosessi- ja vaikutuslähtöiseen.

Koska tilivelvollisuus ja kontrolli ovat luoneet arvioinnin tarvepohjan, sosiaalitieteitten rooli on ollut toimia arvioinnin tieteellisenä kotina (Alkin 2004, 12). Arviointitiedon metodologia -oksa on jatkumoa sosiaalitieteille, ja se tarjoaa arvioinnille sen käyttämät metodit ja mallit. Alkinin (2004, 15) mukaan sosiaalitieteet ovat ”yksilöistä koostuvien ryhmien käyttäytymisen tutkimista erilaisin metodein erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa”. Sosiaalitieteiden tärkeä kysymys onkin, että millä metodeilla tätä sosiaalisissa tilanteissa tapahtuvaa käyttäytymistä voidaan tutkia. Debatti konstruktivistien ja konventionaalisten tutkimusotteiden kannattajien välillä on ollut sosiaalitieteille ominainen piirre (Alkin 2004, 16). Nykyään tämä debatti on kääntynyt jyrkästi konventionaalisuutta vastaan, mikä on aiheuttanut monia vääristyneitä käsityksiä sosiaalitieteitten tutkimusalalla (esim. Töttö 2004). Nämä samat vaikutteet ja debatit heijastuvat myös arviointitieteeseen, joskin voimakkaammin sen historiaan.

Alkin (2004, 13) on jakanut arvioinnin teorian kolmeen haaraan. Nämä haarat ovat methods, valuing ja use. Virtanen (2007, 34) on kääntänyt ne arviointitiedon metodologiaksi, arvologiikaksi sekä käyttämiseksi ja hyödyntämiseksi. Arvioinnin metodeja, malleja, kriteerejä ja rooleja löytyy jokaisesta lähestymistavasta runsaasti, mitä on pyritty havainnollistamaan seuraavalla sivulla taulukossa 1. Taulukkoon on koottu Alkinin (2004, 17–56) esittelemät hänen mielestään merkittävimmät arvioinnin teoreetikot sekä heidän panoksensa arvioinnille. Tiedot on tiivistetty tiivistyksestä, minkä takia virheet ovat mahdollisia. Taulukosta on kuitenkin nähtävissä yleisesti arvioinnin monisyisyys ja ajatusten säilyminen sekä jalostuminen tutkijalta toiselle.

ARVIOINTITIEDON KÄYTTÄMINEN JA HYÖDYNTÄMINEN	ARVIOINTITIEDON METODOLOGIA	ARVIOINTITIEDON ARVOLOGIIKKA
Daniel Stufflebeam - CIPP-malli - Ohjelma-arvioinnin standardisto - Fokuksessa päätöksentekijät	Ralph Tyler - Tavoitteiden määrittely - Vaikutusten mittaaminen - Tavoiteorientoitunut suuntaus	Michael Scriven - Suuntauksen johtava teoreetikko - Arviointi arvottamisen tieteenä - MO-metodi, kvantitatiivisuus
Malcolm Provus - Diskrepanssiarviointi - Vuoropuhelu ohjelman henkilöstön kanssa tärkeää	Donald Campbell - Kokeet ja kvasikokeet - Sisäinen ja ulkoinen validius - Positivististen metodien kritisointi	Elliot Eisner - Taustatuntemus tärkeää - Kaikkea ei voi määrällisesti mitata - Jatkuva arvotus, kvalitatiivisuus
Joseph Wholey - Tähdätään johdon kehittämiseen - Tiedon hankinnan kustannukset - Fokus operatiiviseen johtoon	Edward Suchman - Campbellin ideoiden tunnetuksi teko - Arvioinnin teorian sovellutusten koonti - Voimakas vaikuttaja	Thomas Owens/Robert Wolf - Vasta-arviointimallit - Kaksi arviointitahoa vastakkain - Arvotus syntyy oikeudenkäyntimäisessä prosessissa
Michael Patton - Utilization-focused evaluation (UFE) - Kehittävä arviointi - Fokus tiedon ensisijaisiin käyttäjiin	Thomas Cook - Arvioinnin kontekstitekijät - Erilaisten metodien käytön tärkeys - Kvasikokeiden jatkokehitys	Robert Stake - Responsiivinen arviointi - Monia konstruktioita - Sidosryhmät huomioitu, muttei osallistettu
Marvin Alkin - CSE-malli (CIPP:n kaltainen) - Käyttäjäorientoitunut arviointi - UFE:n jatkokehitys	Robert Boruch - Kokeet satunnaisotannalla - Konventionaalisuuden kannattaja - Arviointi aina systemaattista	Barry MacDonald - Arvioija "näkemysten neuvottelija" - Byrokraattinen, autokraattinen ja demokraattinen arviointi
J. Bradley Cousins - Käytännön osallistava arviointi - Arvioijan yhteistyö käyttäjän kanssa tärkeää - UFE:n jatkokehitys	Peter Rossi - Räätelöity arviointi - Arviointi arvioitavan tilan mukaan	Ernest House - Arviointi aina arvoväritettyä - Arvojen tulisi olla oikeudenmukaiset - Eettiset harhat
Hallie Preskill - Organisaation oppiminen ja kehitys - "Mullistava oppiminen"	Huey-Tsyh Chen - Teorialähtöinen arviointi - Toissijaiset ja yllättävät vaikutukset	Econ Guba & Yvonna Lincoln - Neljäs arvioinnin sukupolvi - Sidosryhmät etusijalla - Konstruktivinen paradigma
Jean King - Osallistavan arvioinnin soveltaminen - Interactive evaluation practice (IEP)	Carol Weiss - Poliittikkakonteksti ja arviointitutkimus - Päätösten kasautuminen - Tutkimuksen laadukkuus tärkeää	
John M. Owen - Organisaation muutos ja kehittäminen - Arvioijan ja konsultin häilyvä ero - Joustava arviointi	Lee J. Cronbach - Useita metodologisia työkaluja - Ulkoinen validiteetti tärkeämpi - UTOS ja *UTOS	
David Fetterman - Voimaannuttava arviointi - Arvioija opettaja tai valmentaja		

Taulukko 1 Arviointiteoreetikot Alkinia (2004, 17–56) mukaillen

Arviointitiedon käyttäminen ja hyödyntäminen painottuvat Alkinin (2004, 13) mukaan arvioinnin ja päätöksenteon yhteyteen, ja lähestymistapa on rakentunut suurilta osin Daniel Stufflebeamin, Joseph Wholeyn ja Michael Q. Pattonin työlle. Tunnetuimpia lienevät Stufflebeamin CIPP-malli sekä Pattonin utilization-focused evaluation (UFE). Stufflebeamin CIPP-malli keskittyy päätöksentekoprosessiin ja on ollut merkittävä arviointitiedon käytön ja hyödyntämisen tutkimussuunnalle. Mallin nimi tulee sanoista context (konteksti), input (panos), process (prosessi) ja product (tulos), jotka viittaavat arviointisyklin eri vaiheisiin. Pattonin UFE-mallilla pyritään taas tunnistamaan arviointitiedon primäärikäyttäjät ja toteuttamaan arviointi niin, että sen tulokset ovat mahdollisimman hyvin hyödynnettävissä. UFE-mallin kehitystä ovat Pattonin lisäksi jatkaneet myös monet muut teoreetikot. (Alkin, 2004, 44, 48.)

Arviointitiedon metodologian uraa uurtavimmat teoreetikot ovat Ralph Tyler ja Donald Campbell. Tyler loi puitteet arviointitiedon metodologian keskustelulle ja tavoiteorientoituneelle teorialle keskittyessään tutkimuksissaan tavoitteiden tarkkaan määrittelyyn ja vaikutusten mittaamiseen koulujärjestelmissä. Hänen ajatuksensa vaikuttivat myöhemmin arvioinnin koko kentällä. Donald Campbell esitteli ajatuksensa kokeellisesta ja kvasikokeellisesta arvioinnista, jotka aloittivat pitkän matkan kvalitatiivisten metodien hyväksymiseksi arviointitieteessä. Campbellin ajatukset tulivat tunnetuksi kuitenkin vasta myöhemmin Edward Suchmanin julkaisuissa. (Alkin 2004, 17, 19.)

Arviointitiedon logiikan johtohahmona toimii Michael Scriven. Hän loi ensimmäisenä teorian, joka pitää arviointia arvon määrittämisen tieteenä ja arvioijaa vastuullisena arvon määrittämisestä. Scriven pitää arvioinnin tärkeimpänä fokuksena päätöksentekijöitä, mutta sekä arvioinnin fokus että arvon määrittelijä arvioinnissa ovat vaihdelleet tutkijoista toiseen. Pikkuhiljaa sidosryhmäajattelu ja moniarvoisuuden ymmärtäminen ovat tulleet selkeiksi suuntauksiksi arviointitiedon logiikan kehityksessä. Guban ja Lincolnin seuraavassa luvussa esiteltävä konstruktiiivinen sukupolvi oli tällä saralla mullistava. (Alkin 2004, 32–44.)

Tarkastuslautakuntien arviointityö on tarkoitettu päätöksenteon apuvälineeksi, minkä takia se on helppo linkittää arviointitiedon käyttämisen ja hyödyntämisen malleihin ja teorioihin. Tarkastuslautakuntia on sattumalta tai tarkoituksella pyritty liittämään osaksi arviointitiedon käyttämisen ja hyödyntämisen suuntaa Stufflebeamin standardiston avulla. Kuntaliiton vuonna 2006 julkaisema *Suositus arvioinnista kuntien valtuustolle* sisältää liitteen 3: *Arvioinnin eettiset periaatteet*, joka sisältää hyvän arvioinnin piirteitä. Lista on suora suomennos Western Michigan Universityn Evaluation Centerin metaevaluaatiolistasta, jonka Stufflebeam on laatinut.

Alkin (2004, 44) huomauttaa, että käyttöpainotteinen arviointi on paljon enemmän kuin vain päätöksenteon tukemista. Lisäksi arvopainotteisen arviointiteorian ja käyttöpainotteisen arviointiteoria ero on pieni, ja edeltävä on koko arvioinnin tieteellisen kehittymisen kannalta merkittävä. Myös tarkastuslautakunnan arviointityöhön liittyvillä suosituksilla on selviä piirteitä arviointitiedon arvon määrittämisestä.

3.2 Arvioinnin historia ja kehitys

Tässä luvussa käsitellään arvioinnin tieteenhaaran historiaa ja kehitystä sekä luodaan taustoja sille, mistä arvioinnista on perimmäisesti kyse. Arvioinnin kehityksen tarkastelussa hyödynnetään pääasiassa Scrivenin (2013) sekä Guban ja Lincolnin (1989) ajatuksia.

Scriven (2013, 26) jakaa arvioinnin päättelynvaraiseen ja aistienvaraiseen arviointiin. Päättelynvarainen arviointi on ihmisen suorittamaa tarkoitushakuista ja tietoista arviointia. Sillä viitataan niin arvioinnin ammattilaisten arviointityöhön kuin vaikkapa uuden puhelimen hankkimista harkitsevan ihmisen arviointiin eri malleja vertaillessaan. Oleellista on, että arviointia suorittaa ihminen, joka tiedostaa arvioivansa. Aistienvarainen arviointi tapahtuu tiedostamatta ja on välttämätön ihmisten sekä eläinten selviytymisen kannalta. Esi-isämme käyttivät aistienvaraista arviointia ruuan hankintaan ja työvälineiden kehittämiseen. Näin kerätty informaatio muodostui tiedoksi, ja tapahtui oppimista. Aistienvarainen arviointi ei ole päättelynvaraisen arvioinnin esimuoto; ihminen tekee kumpaakin jatkuvasti.

Vaikka arviointi on läsnä ihmisten arjessa ja työssä lähtemättömästi, tieteellisen arvioinnin alku oli kivinen. 1900-luvun alun sosiaalitieteissä arviointi lynkattiin Max Weberin sekä muiden arvovapaan tieteen ja positivismien hengessä toimivien tutkijoiden toimesta. Tieteen tekemisen tuli heidän mielestään olla mahdollisimman objektiivista; sen täytyi perustua loogisiin väittämiin ja tuottaa faktatietoa. Arviointi nähtiin häilyväksi, liian kontekstisidonnaiseksi ja subjektiiviseksi. Arvioinnin tuloksethan riippuivat täysin siitä, kenen taholta asiaa tarkasteltiin. Tieteenfilosofiassa arviointi siis kiellettiin, mutta arviointi jatkui kuitenkin käytännön tieteessä, sillä ilman arviointia tutkijat tuskin olisivat kyenneet tekemään minkäänlaisia tieteellisiä valintoja. (Scriven 2013, 19.)

Guba ja Lincoln (1989, 22) kutsuvat tätä vaihetta ensimmäiseksi arvioinnin sukupolveksi, tarkemmin mittaamisen sukupolveksi. Vaikka arviointia ei virallisesti sallittu, varsinkin kasvatustieteilijät käyttivät tutkimuksissaan arviointia. Tähän syy oli, että amerikkalaisessa koulujärjestelmässä oli tarve mitata ja arvioida oppilaiden oppimenestystä. Sama tarve ja kehitys olivat nähtävissä ympäri maailmaa. Erilaiset mittarit ovat osa kouluinstituutiota vielä tänäkin päivänä. Alussa oppimenestystä

kuvasi ulkoa opettelun taito; kokeissa mitattiin, kuinka hyvin oppilas muisti opettajan opetukset tai oppikirjan sisällön. Arviointi oli nimenomaan ihmisyksilöiden arviointia dataa keräämällä. 1910-luvulla kehitetty ja yhä runsaasti käytetty älykkyysosamäärätesti lienee mittaamisen sukupolven tunnetuin aikaansaannos. (Guba, Lincoln, 1989, 24.)

1900-luvun puolivälissä koulumaailmassa arviointia onnistuneesti käyttäneet ja kehittäneet arviointitutkijat alkoivat järjestäytyä. He perustivat ammatillisen ryhmittymän AEA (American Evaluation Association), joka on kasvanut aikojen saatossa mittavaksi järjestöksi. Kävi selväksi, että arvovapaan tieteen kannattajien perustelut arvovapaudelle ja arvioinnin tieteellisyyden kieltämiselle olivat horjuvia. Lopulta arviointi sai tieteellisen arvonsa sosiaalitieteissä 60-luvulla, ja monet pitävätkin tätä arvioinnin alkukautena. Muutos ei kuitenkaan ollut yksimielinen, ja tiedepiireissä on yhä tutkijoita, jotka uskovat arvovapauteen ja kieltävät arvioinnin tieteellisen aseman. (Scriven 2013, 21.)

Guba ja Lincoln (1989, 27) osoittavat sodanjälkeisessä arvioinnissa muutoksen ja kutsuvat sitä arvioinnin kuvailevaksi sukupolveksi, joka on järjestykseltään sukupolvista toinen. Pohjoisamerikkalaisessa koulutusjärjestelmässä koettiin uudistuspainetta, sillä silloinen järjestelmä ei ollut riittävä sodanjälkeisten sukupolvien tarpeisiin. Aloitettiin uuden opetussuunnitelman kehittäminen ja päätettiin pitää kokeilujakso. Kehittäjillä oli kuitenkin aiheellinen huoli: jos uudistus ei onnistu tavoitteiden ja suunnitelmien mukaan, kokeilujaksoon osallistuvat opiskelijat eivät välttämättä selviä jatko-opinnoista. Mittaamiseen ja opiskelijadatan tuottamiseen perustuva ensimmäisen sukupolven arviointi ei tarjonnut riittäviä työkaluja ongelman ratkaisemiseksi.

Arvioinnin isäksi tituleerattu Ralph W. Tyler kehitti ratkaisuksi ohjelma-arvioinnin. Ihmisten arvioimisesta siirryttiin elottomien ja abstraktien asioiden arvioimiseen. Uudenlaisessa arvioinnissa säilytettiin ensimmäisen sukupolven tekninen ote, mutta arvioija ei ollut enää vain mittaaja vaan myös arvioitavan ilmiön kuvaaja. Arviointi sidottiin vahvasti ohjelman tavoitteisiin, millä pidettiin huolta, että ohjelmalla saavutettiin halutut asiat. Jatkuvalle kuvailevalla arvioinnilla saatiin tietoa, jota voitiin käyttää käynnissä olevan ohjelman parantamiseen. Uuden opetusohjelman kokeilujakso vietiin onnistuneesti läpi ohjelma-arvioinnilla. (Guba, Lincoln 1989, 28.)

Ohjelma-arviointi, kuten kaikki muukin arviointitoiminta, voi olla formatiivista tai summatiivista arviointia. Summatiivinen arviointi on jälkikäteistä, joten se aloitetaan vasta, kun arvioinnin kohteena oleva ohjelma on saatu päätökseen (Scriven 1991, 340). Formatiivinen arviointi taas on ohjelman tai projektin aikaista arviointia, jonka usein suorittaa sisäinen toimija ja jonka tulokset käytetään ohjelman suunnitteluun ja kehittämiseen (Scriven 1991, 168–167). Vaikka formatiivista ja

summatiivista arviointia käytetään toistensa vastakohtina (Scriven 1991, 168), todellisuudessa arvioinnissa hyödynnetään molempia.

Kolmatta arvioinnin sukupolvea kutsutaan arvottavaksi arvioinniksi. Edellisessä kuvailevan arvioinnin sukupolvessa oli Guban ja Lincolnin (1989, 29) mukaan kaksi merkittävää heikkoutta. Ensinnäkin arviointi ei sopinut luovaa ajattelua vaativiin ohjelmiin tai projekteihin, joissa tavoitteita ei voida ennalta määrittää. Toiseksi arviointitiedon käyttäjien odotukset olivat ristiriidassa arvioijalle teoreettisesti annetun roolin kanssa. Yksi merkittävimmistä edellisten sukupolvien kriitikoista oli Michael Scriven, arviointitiedon arvologiikan johtava teoreetikko (ks. taulukko 1).

Kuvailevassa arvioinnissa arvioijan tehtävä on mittaamisen työkaluja hyödyntäen kuvailla ohjelman toteutumista ja tuloksia sen tavoitteisiin nähden. Arviointitiedon käyttäjät toivoivat kuitenkin arvioijalta mielipidettä siitä, miten tulokset ja parannusehdotukset tulisi arvottaa. Arvioija oli arviointikohteessa mukana olevista tahoista objektiivisin, mikä vahvisti odotuksia roolin muuttamisesta. Arvioijista tuli tämän oivalluksen myötä kuvailijoiden lisäksi arvottajia. Ei kuitenkaan riittänyt, että arvioija ilmaisi mielipiteensä ohjelman toteutumisesta ja tuloksista, vaan myös ohjelman tavoitteita tuli arvioida kriittisesti. (Guba, Lincoln 1989, 30–31.)

Arvioinnin tieteenhaaran voimistuessa arviointikenttä alkoi kerrostua (Scriven 2013, 21). Tämä kerrostuneisuus näkyy selkeästi arviointitieteellisissä keskusteluissa nykyäänkin. Arvioinnista keskusteltaessa puhutaan yleensä nimenomaan arvioinnin valtavirrasta, ohjelma-arvioinnista (Scriven 2013, 12). Vaikka se on arvioinnin suuntauksista kaikkein itsensä tiedostavin, se ei kuitenkaan ole ainoa arviointimuoto. Arvovapauden aikana arviointityö oli jakautunut käytännön kautta jo monenlaisiin alahaaroihin, kuten tuote- ja henkilöstöarviointiin. Scrivenin (2013, 36) mukaan arviointikentälle ilmestyy jatkuvasti myös uusia tulokkaita, esimerkiksi joukkoistettu arviointi ja metaevaluaatio.

Scriven (2013, 33–34) jakaa nämä erilaiset arvioinnin haarat kolmeen luokkaan: RED, SED ja PEC. RED (recently emerged disciplines) koostuu yllämainituista ohjelma-arvioinnista sekä tuote- ja henkilöstöarviointista. Tähän ryhmään kuulunevat myös tarkastuslautakunnat. SED (senior evaluative disciplines) koostuu normatiivisesta etiikasta ja logiikasta. Nämä kaksi ensimmäistä ryhmää muodostavat tieteellisten periaatteiden alla toimivan arviointitoiminnan. Samaan joukkoon voisi sisällyttää myös lääketieteen edustajat. PEC (perceptual evaluation collectives) koostuu ammattiryhmistä, joissa runsaitten yksittäisten arvovalintojen teko on tavallista, esimerkiksi autokorjaajan tekemä diagnoosi auton kunnosta tai tanssituomariston arvio esiintyjästä.

Guban ja Lincolnin (1989) herättelemä neljäs sukupolvi oli vallankumouksellinen. Se mullisti sekä arvioinnin metodeja että arvioijan roolia. Muutos lähti koko arvioinnin ontologisen pohjan kyseenalaistamisesta. Uudistajat antoivat kritiikkiä arvioinnissa vallalla olevalle konventionaaliselle suuntaukselle ja arvoa konstruktivistiselle paradigmalle. Uudenlaiset arvioinnin ajattelutavat ja tarpeet istuivat nimittäin hyvin huonosti siihen asti vallalla olleeseen positivistiseen ja postpositivistiseen metodologiaan. Arvioinnin neljännen sukupolven arviointi tulee täyttää kaksi ehtoa. Ensinnäkin arvioinnin lähtökohtina toimivat sidosryhmien esittämät näkökulmat. Toiseksi arvioinnin metodit ovat konstruktivistisen metodologian mukaisia. Neljättä sukupolvea kutsutaankin konstruktivistiseksi sukupolveksi. (Guba, Lincoln, 1989, 57, 71.)

Guban ja Lincolnin mukaan (1989, 51) uuden aallon pontena oli perinteisistä lähtökohdista toteutetun arvioinnin kapeakatseisuus ja arviointitulosten heikko hyödynnettävyys. Nämä perinteiset lähtökohdat (tavoitteet, päätöksenteko ja vaikutukset) olivat jonkin tahon määrittelemiä, minkä takia arvioinnista tuli kriitikoiden mukaan aivan liian herkästi valtaapitävien väline.

Perusteita konventionaalisen metodologian riittämättömyydelle oli Guban ja Lincolnin (1989, 58–59) mukaan useita. Sidoryhmien eriävät näkemykset, konstruktiot, todellisuudesta ovat postpositiivisuuden hengessä vain erilaisia näkökulmia yhdestä totuudesta. Tutkijan tai arvioijan tehtävä on selvittää, mikä näistä näkökulmista on eniten oikein. Neljännen sukupolven arviointi taas nojaa vahvasti ajatukseen erilaisten näkökulmien tasa-arvoisuudesta ja yhtäläisestä oikeellisuudesta. Uuden sukupolven arviointiprosessissa tarvitaan lisäksi sekä luovaa ideointia että tiedon varmistamista, joista konventionaalinen tutkimus pystyy ainoastaan jälkimmäiseen.

Konventionaalinen metodologialle tunnusomaista on ilmiöiden poistaminen kontekstista niin sanottujen laboratorio-olosuhteiden luomiseksi. Neljäs sukupolvi piti kuitenkin kontekstia ehdottomana ilmiöiden ymmärtämiseksi. Esiin nousee myös nomoteettis-idiograafinen dilemma. Yleistäminen (nomotetiikka) tekee tuloksista liian ympäröiväitä käytettäväksi spesifissä tilanteessa ja paikalliseen ymmärtämiseen (idiografiikkaan) tähtäävän tutkimuksen tuloksia taas ei voi hyödyntää. Lopuksi konventionaalisen metodologian pyrkimyksen objektiivisuuteen tekee arviointiin kuuluvan arvottamisen mahdottomaksi. (Guba, Lincoln, 1989, 60–62.)

Arvioijan rooli on merkittävästi erilainen neljännen sukupolven arvioinnissa verrattuna edellisiin sukupolviin. Guban ja Lincolnin (1989, 259) mukaan mikään vanhoista piirteistä ei ole kadonnut, vaan ne ovat laajentuneet ja muuttaneet muotoaan. Ensimmäisen sukupolven mukainen mittaaajan rooli on yhäkin tärkeä arviointia suoritettaessa. Vaikka suurin osa metodeista on kvalitatiivisia, kvantitatiivisen tiedon tuottaminen sidoryhmiä varten on välttämätöntä. Toisen sukupolven

kuvailijan rooli on neljännessä sukupolvesta laajentunut. Arvioijan tulee pystyä rakentamaan konteksti ja toimintaympäristö, joissa konsensuksien tekeminen mahdollistuu. Kolmannesta sukupolvesta tuttu arvottaja ei ole enää arviointikohteen ulkopuolinen tarkkailija ja tuomari, vaan osa arviointiprosessia. Arvioija on konsensuksen mahdollistaja.

Guba ja Lincoln (1989, 260–261) nostavat esiin myös aivan uusia arvioijien rooleja. Arvioijalla on arviointiprosessissa poliittinen rooli. Hän toimii konsensukseen pyrkivien sidosryhmien yhteistyökumppanina, joka luo välineistön ja kontekstin, jossa politikointi tapahtuu. Arvioija omaksuu opettajan ja oppijan roolin opetellessaan ymmärtämään sidosryhmien konstruktioita ja pyrkiessään luomaan konsensusta tarjoamalla sidosryhmille uutta tietoa. Jaetun vallan ja vastuun hengessä myös arvioija on vastuullinen arvioinnin tuloksista.

Anttila (2007, 33) lisää Guban ja Lincolnin (1989) esittämiin sukupolviin vielä viidennen sukupolven, prosessien arvioinnin sukupolven. New Public Management (NPM) -ajattelun myötä julkiselle sektorille rantautuneet kustannusajattelu, uudistusohjelmat ja toiminnan tehostamisprojektit ovat luoneet uudenlaista kysyntää arvioinnille. NPM:n voi Vedungin (2010, 271–272) mukaan jakaa kolmeen periaatteeseen: johtajuuteen, epäsuoraan kontrolliin ja asiakaslähtöisyyteen. Julkisen sektorin uskottiin tarvitsevan vahvoja johtajia, joilla ei ollut ainoastaan käytännön kokemusta vaan jotka olivat myös koulutautuneet johtajiksi. Epäsuora kontrolli tarkoitti toimintojen hajaannuttamista kentälle, ulkoistamista ja yksityistämistä. Markkinoiden uskottiin korjaavan julkisen puolen tehottomuuden. Asiakkaiden (kuntalaisten ja kansalaisten) mielipiteitä ja tarpeita tuli kartoittaa, jottei resursseja hukattaisi palveluihin, joita kukaan ei tarvitse.

Anttilan (2007, 34) mukaan viidennen sukupolven arviointi keskittyy prosesseihin, työvaiheisiin ja valmiisiin työkokonaisuuksiin eikä laajan mittakaavan ilmiöihin. Arvioinnissa ollaan kiinnostuneita pienen joukon tarpeista ja ongelmista sekä prosessiin liittyvien sidosryhmien näkökulmista. Prosessien, joita voi kutsua myös kehittämishankkeiksi tai interventioiksi, arvioinnissa arviointitiedon hyötynäkökulma siirtyy summatiivisesta formatiiviseen arviointiin, ja oppiminen on keskeinen osa arviointia. Alhaalta ylös tapahtuva arviointi korostuu ylhäältä alas suuntautuvan arvioinnin rinnalla. Arvioinnin metodit ovat kirjavat, ja ne voidaan määritellä vasta kun arvioinnin tarkoitus on selvillä, sillä eri arviointimetodit tuottavat erilaista ja eri tahoja hyödyttävää informaatiota. Prosessien arvioimisessa tärkeäksi uudeksi käsitteeksi nousee itsearviointi, jota prosessien asiantuntijoiden tulee jatkuvasti tehdä. (Anttila 2007, 34–35.)



Kuvio 2 Arvioinnin sukupolvet

Kuvio 2 havainnollistaa edellä mainittuja sukupolvia. Arviointi on lähtökohtaisesti hyvin arkista toimintaa, joka on auttanut ihmisiä ja eläimiä selviytymään ja oppimaan. Päättelynvarainen arviointi on taas auttanut ammattikuntien syntymistä; ihmiset ovat tietoisilla arviointiprosesseilla kysyneet opettelemaan ja hiomaan taitoja, joita he ovat voineet tarjota palkkaa vastaan. Arviointitieteen historia on ollut tapahtumarikasta. Se alkoi epävirallisena ja -tieteellisenä toimintana kasvatustieteilijöitten parissa, kunnes se sai tieteen aseman sosiaalitieteissä 60-luvulla. Arviointitiede on käynyt läpi monenlaisia muutoksia, jopa paradigman muutoksen.

Lopulta tieteellinen arviointi on löytänyt tiensä myös muille tieteenaloille. Edellä on kuvattu laajasti arvioinnin kehitystä nimenomaan yhdysvaltalaisesta näkökulmasta. Seuraavassa luvussa huomio kiinnitetään eurooppalaisessa julkishallinnossa kehittyneeseen arviointiin, jossa sen lähtökohdat ja sovellutukset eroavat perinteisestä arvioinnista. Monet suomalaisetkin ymmärtävät arvioinnin nimenomaan julkishallinnolliseksi toiminnaksi, mutta arvioinnin juurien ja kehityksen tunteminen on tärkeää arviointityön syvälliseksi ymmärtämiseksi.

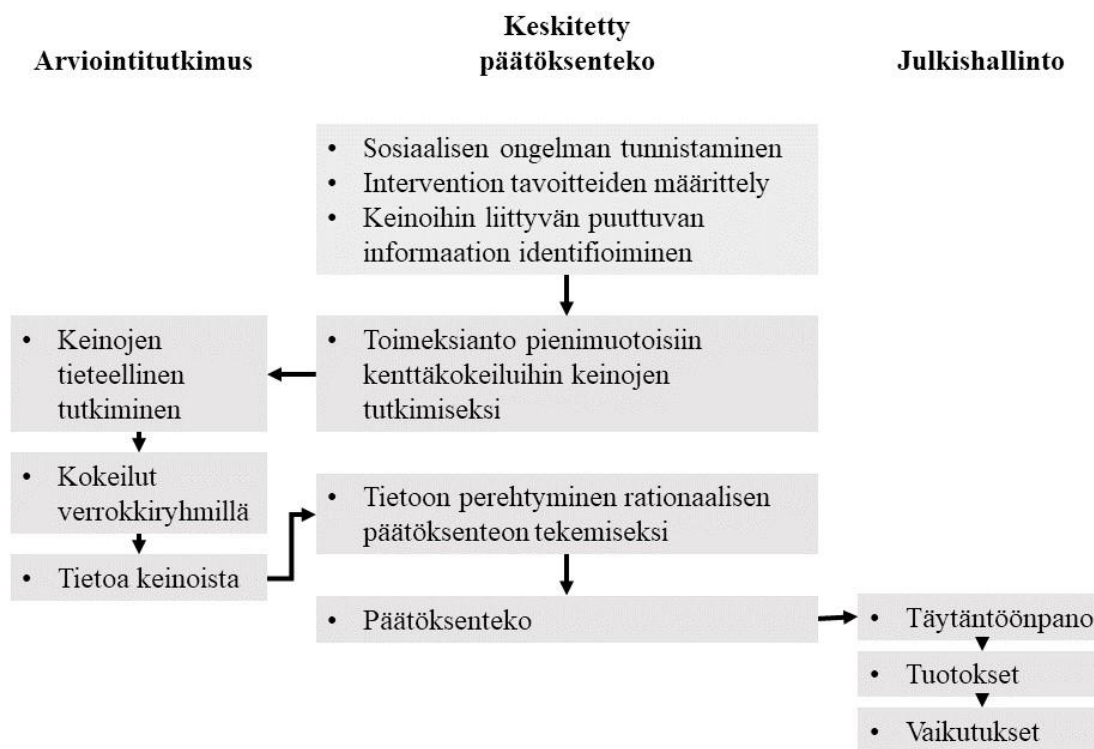
3.3 Tuloksellisuusarvioinnin nousu julkisella sektorilla

Guban ja Lincolnin (1989) sukupolvimetaforan tapaan Vedung (2010) kuvailee arvioinnin kehitystä julkisella sektorilla eri arviointiaaltojen nousulla ja laskulla. Sukupolvista aallot eroavat siinä, että Vedung on kytkenyt kehitykseen poliittiset muutokset, sillä hän kokee muutoksien taustalla olevan yleisempi kehitystä arvoissa ja ajattelutavoissa (Vedung 2010, 263). Aaltometafora kuvaa arviointiteorian kerrostuneisuutta sekä arviointisuuntausten leviämistä maailmalla. Vaikka edellisen aallon puutteet synnyttivätkin seuraavan aallon ja arviointi muuttui, hyväksi koetut piirteet säilytettiin.

Vedungin (2010, 263) artikkeli perustuu hänen tutkimukseensa Ruotsissa, ja hän pitää sen yleistettävyyttä muihin Pohjois-Atlantin maihin rajallisena. Suomen ja Ruotsin pitkän yhteisen historian ja monialaisen kiinteän yhteistyön aiheuttamista samankaltaisuuksista johtuen artikkelia voitaneen kuitenkin pitää hyvin relevanttina suomalaisesta julkisen sektorin arviointityöstä

puhuttaessa. Vedungin aaltomalli koostuu neljästä arviointiaallosta: tiedelähtöinen, dialogiperusteinen, uusliberaali ja evidenssiperustainen arviointiaalto.

Ensimmäinen aalto, tiedelähtöinen arviointiaalto, oli nähtävissä julkisissa organisaatioissa 50-luvulta 60-luvun puolivälissä. Vedungin (2010, 265–266) mukaan paineet tieteellistämiseen tulivat poliittisen kentän vasemmalta laidalta. Julkisen vallan legitimaatio oli tähän mennessä ollut kiistaton, eikä tarvetta toiminnan arviointiin oltu nähty. Objektiivisuutta, mittaamista ja kriteerejä lisäämällä uskottiin voitavan parantaa julkisen toiminnan läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten ja kuntalaisten oikeudenmukaista kohtelua. Kehitys nähtiin myös osana demokratian vahvistamista. Kuvion 3 mukainen julkisten interventioiden insinöörimalli on hyvin kuvaava ensimmäiselle arviointiaallolle. Sen tarkoituksena oli ohjeistaa, miten julkisen päätöksenteon prosessi voidaan toteuttaa tieteellistä mittaamisinformaatiota käyttäen.



Kuvio 3 Vedungin insinöörimalli (Vedung 2010, 5)

Kuten kuviosta 3 nähdään, prosessi alkaa ongelman ilmenemisestä tai tunnistamisesta, jonka jälkeen ongelma analysoidaan. Jos ongelma on tarpeeksi merkittävä, päätöksentekijät asettavat tavoitteet ongelman ratkaisemiseksi ja toimeksiantavat kokeilun. Kokeilu suoritetaan pätevien akateemikkojen ja tutkijoiden toimesta kahdessa koeryhmässä. Kokeilun eteelliset tulokset lähetetään

päätöksentekijöille, jotka voivat saamiensa tietojen perusteella tehdä rationaalisen päätöksen toimista. Täytäntöönpano tehdään hallinnossa. Prosessi tapahtuu siis kolmella eri kentällä: päätöksentekokelemissä, akateemisessa arviointiryhmässä ja hallinnossa. Se on myös jaettavissa kahteen vaiheeseen, joista ensimmäisessä toimet arvioidaan ja testataan tieteellisesti sekä objektiivisesti ja joista toisessa poliittinen päätöksentekoeelin tekee päätöksen toimenpiteiden toimeenpanosta. (Vedung 2010, 266–267.)

Vedungin (2010, 268) mukaan toinen aalto, dialogiperusteinen arviointiaalto, rantautui julkiselle sektorille jälleen vasemmiston aloitteesta. Tähän johti tiedelähtöisen arviointiaallon eksperimentaalisuuden suosion hiipuminen jo 70-luvun puolivälissä. Arviointi haluttiin valjastaa moniäänisyyden välineeksi. Objektiivisen tiedon tarpeesta hypättiin toiseen ääripäähän, kun positivismiin ja rationalismiin ajasta siirryttiin konstruktivismiin ja keskustelemaan rationalismiin. Arvioinnin suorittajien täytyi olla henkilöitä, jotka liittyivät ongelmaan ja sen ratkaisuun ammatin, statuksen, rahan tai minkä tahansa muun yhteyden kautta. Sidosryhmäajatus liitettiin osaksi uutta julkisen toiminnan arviointia. Muutos tapahtui osana suurempaa yhteiskuntatieteiden tutkimusmetodien kehitystä, jonka kärjessä Guba ja Lincoln (1989) olivat teoksellaan *Fourth Generation Evaluation* (Virtanen, Vakkuri 2016, 142).

Vedung (2010, 270) kutsuu kolmatta aaltoa uusliberaaliksi arviointiaalloksi. 1970-luvun lopussa poliittisen oikeiston ajatukset vaikuttivat ensimmäistä kertaa arvioinnin kehitykseen NPM-ajattelua mukaillen. Myös arviointi valjastettiin saavuttamaan NPM:n tavoitteita. Sidosryhmien mielipiteet painuivat taka-alalle, sillä nyt oltiin kiinnostuneita kuntalaisista asiakkaina. Kuntalaisilla on oikeus tietää, miten heidän verorahojaan käytetään, ja arvioijien tulisi selvittää, onko toiminta tehokasta, rahanarvoista ja mielekästä. (Vedung 2010, 273.) Merkittävä muutos aiempaan arviointiin oli se, että arviointituloksien kohderyhmän ei ajateltu enää olevan organisaation sisällä. Samalla oletettiin, että kuntalaiset seuraisivat arviointituloksia. Tuloksellisuusarviointi ja tilintekovastuun arviointi nousivat julkisen sektorin arviointikäsitteistön piiriin (Virtanen, Vakkuri 2016, 142).

Neljäs aalto, jota Vedung (2010, 273) kutsuu evidenssiperusteiseksi arviointiaalloksi, alkoi vaikuttaa pohjoismaissa 1990-luvun lopusta. Monet ovat kutsuneet sitä myös tieteellisen arvioinnin paluuksi, ja evidenssiperusteisen arvioinnin tarkoitus onkin tehdä julkinen päätöksenteko riippuvaisemmaksi tieteellisestä kokeellisesta evidenssistä. Aloitteet uudistuksiin tulivat keskustapolitiikan oikealta laidalta (Vedung, 2010, 276). Uudessa aallossa oli mukana paljon Campbellin 60-luvulla esittämiä metodisia määrittelyitä (ks. taulukko 1), ja Pawsonin sekä Tilley'n (1997) teos *Realistic Evaluation* toi evidenssilähtöisyyden osaksi tuloksellisuusarviointia (Virtanen, Vakkuri 2016, 142–143).

Laihanen (2009, 73) pitää realistisen arvioinnin teoreettista viitekehystä sopivana tarkastuslautakunnan arviointityötä tarkasteltaessa. Laihasen (2009, 73) Pawsonin ja Tilley'n (1997) sekä Ahosen (2001) ajatuksia yhdistelevä taulukko 2 kiteyttää realistisen arvioinnin piirteet. Laihanen (2009, 73) kokee piirteiden kuvailevan tarkastuslautakuntien arviointia erityisesti, koska tarkastuslautakunnan luottamushenkilöt eivät ole arvioinnin ammattilaisia, eivätkä täten taida arviointia sen tieteellisessä mielessä. Esimerkiksi tiedon kumuloitumista tapahtuu, kun tarkastuslautakunnan jäsenet tekevät arviointeja valtuustokautena. Ensimmäisen ja viimeisen arviointikertomuksen välissä tapahtuu tiedon kasaantumista ja oppimista.

Pawson & Tilley 1997 ja Ahonen 2001:	Realistinen evaluaatio
Epistemologia (tieto-oppi)	Kausaalisen selittämisen teoria
Metodi	Teorioiden testaaminen, miten ohjelman lopputulemat syntyvät tiettyjen mekanismien ja kontekstien vaikutuksesta; ohjelmien sisäisten ja välisten vertailujen tekemistä sen toteamiseksi, mitkä konteksti-mekanismi-lopputulos – asetelmat ovat vaikuttavia.
Ontologia (todellisuuden luonne)	Säännönmukaisuudet sosiaalisen toiminnan muotoutumisessa syntyvät ihmisten järjellisen ja tietyissä toimintayhteyksissä käytössä olevien resurssien pohjalta rakentuneiden mekanismien vaikutuksesta.
Käytännön toiminnan ohjelmointi	Yrityksenä ilmentää tietoa, jossa on tunnistettu mikä toimii, kenelle ja missä olosuhteissa.
Edistyminen	Tieto kumuloituu peräkkäisten ohjelmakokeilujen ja muiden empiiristen tutkimusmuotojen myötä tarjoten päätöksentekijöille erilaisia teorioita, joita täsmentävät typologiat menestyksellistä konteksti-mekanismi-lopputulos – yhdistelmistä.
Hyödyllisyys	Arvioija auttaa opetus- ja oppimisprosessissa nostamaan esiin asianosaisille kertyneen sirpaleisen tiedon.
Mahdollisia ongelmia (Ahonen 2001, 72)	Profiililtaan hieman jäsentymätön synteesi kvasikokeellisen, pragmatistisen ja konstruktivistisen evaluaation lähestymistavoista. Rakenteeltaan selkeissä politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa tulee kvasikokeellinen evaluaatio kysymykseen. Eripuraisuuden luonnehtimissa ja jäsentymättömissä politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa tarvitaan konstruktivistista evaluaatiota.

Taulukko 2 Realistisen arvioinnin piirteet (Laihanen 2009, 73)

Vaikka ensimmäisessä ja neljännessä aallossa on monia yhtäläisyyksiä, niissä on Vedungin (2010, 274) mukaan myös useita eroavaisuuksia. Paineet tieteelliselle arvioinnille tulivat puolustusvoimista, kun taas evidenssiperustainen arviointi sai alkunsa terveydenhoitoalalta. Arvioinnin ei myöskään aina tarvitse olla akateemisten tutkijoiden suorittamaa; jos se kuitenkin on, siihen ei tarvita toimeksiantoa

päätöksentekijöiltä. Arviointi voi olla yliopistoissa tutkijalähtöisesti alkavaa toimintaa, joka keskittyy julkisen intervention ympärille, tai julkisen toimijan itsensä suorittamaa.

Kuten ennenkin, uusi aalto teki joissain asioissa täyskäännöksen edelliseen verrattuna. Tällä kertaa NPM:ssä keskeinen asiakaslähtöisyys menetti merkitystään, muttei kuitenkaan kadonnut. Evidenssiperustaiselle arvioinnille ominaista ovat kansainväliset elimet, joiden tehtävä on suorittaa meta-analyysejä ja synteesianalyysejä, eräänlaisia yhteenvetoja tutkimuksista, joilla on sama kohde. Samalla ne myös asettavat evidenssin tärkeysjärjestykseen sen perusteella, miten kyseinen aineisto on tuotettu. Tässä hierarkiassa satunnaiset kokeilut satunnaisotannalla tuottavat uskottavinta evidenssiä ja asiakaskyselyt vähiten uskottavaa. (Vedung 2010, 273–274.)

3.4 Tarkastuslautakunnan arviointityö osana tuloksellisuusarviointia

Virtanen ja Vakkuri (2016, 140–143) pitävät Vedungin aaltoja nimenomaan tuloksellisuusarvioinnin kehitystä kuvaavina. Vaikka he esittävät hieman kritiikkiä aaltojen epäjatkuvalle ja yksinkertaistavalle nimeämiselle, heidän mielestään se kuvaa ansiokkaasti tuloksellisuusarvioinnin suuria suuntauksia ja kompleksisuutta. Tuloksellisuusarviointi on Virtasta ja Vakkuria (2016, 16) lainaten ”pyrkimystä edistää ja parantaa julkisen hallinnon kykyä tehdä kansalaisten hyvinvointia edistäviä ratkaisuja”, jossa edistäminen ja parantaminen tapahtuvat tukemalla ”julkisen hallinnon päätöksentekoa oikealla ja vaikuttavalla tiedolla”.

Tuloksellisuusarvioinnilla on vahvat sidokset tulosmittaristoihin, jotka ovat tulleet kiinteäksi osaksi kuntien kontrolloi- ja tilivelvollisuuspyrkimyksiä. Kuten Blalock (1999, 117, 119) sanoo, tulosjohtamisen ja arviointitutkimuksen yhteensovittamisessa on ongelmia, jotka kumpuavat erilaisista käytännöistä, ympäristöistä ja historiasta. Pelkistetyksi voidaan puhua managerialistisen suunnitteluvälineen ja tutkimuksellisen työkalun yhteenliittymästä (Blalock 1999, 120).

Vedungin (2010) kuvaamalla kehityskululla on lukuisia yhtäläisyyksiä Virtasen (2007, 26–30) näkemykseen siitä, miten arviointi saapui Suomeen. Voidaan sanoa, että vasta kolmas arviointiaalto rantautui Suomeen kunnolla. Virtanen (2010, 26) pitää kolmea vaikutinta erityisen tärkeänä juuri suomalaisen arvioinnin kannalta. Nämä ovat NPM:n käyttöönotto, 90-luvun alun laskusuhdanne ja liittyminen EU:hun. NPM:n mukainen tulosjohtaminen toi arviointikäytännön Suomen kuntiin ja virastoihin. Samaan aikaan laskusuhdanne loi paineita kontrollin ja tilivelvollisuuden valvonnan

lisäämiseen, mikä lisäsi myös arvioinnin tarvetta. EU:hun liittyminen toi mukanaan rakennerahastojen valvonnan ja EU-rahojen käytön arvioinnin.⁵

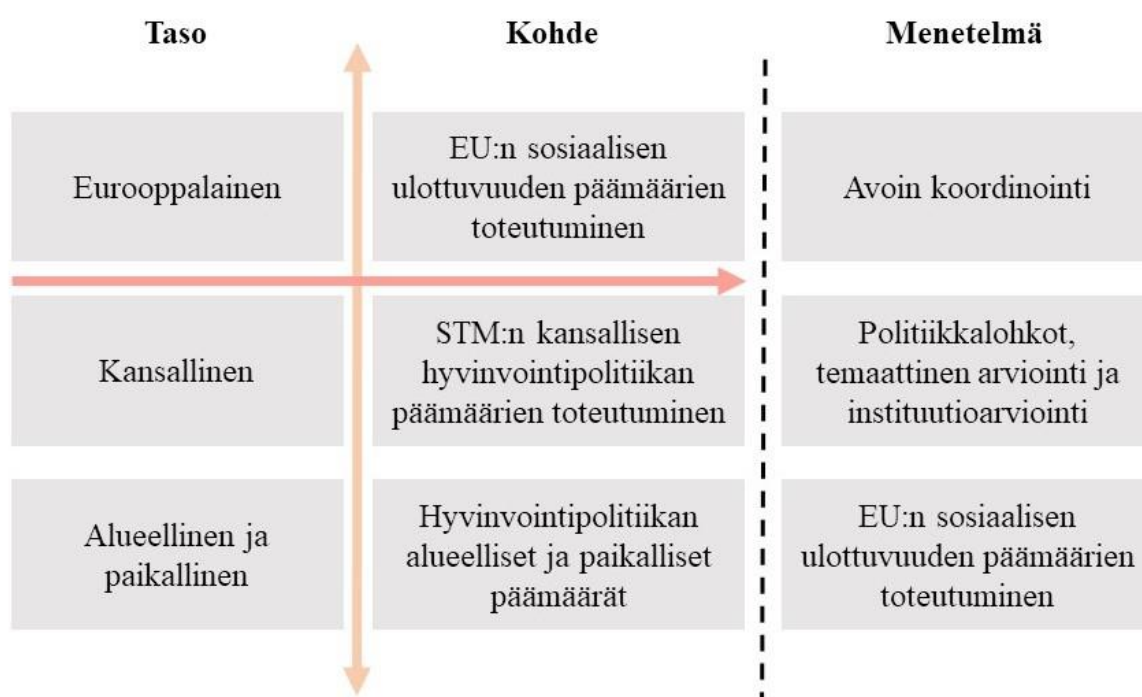
Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja tavoitteiden toteuttamiseksi tehtyjen toimien tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta (KuntaL 121§). Täten tarkastuslautakunnan arviointia voidaan kutsua tuloksellisuusarvioinniksi. Se on myös luonnollista jatkumoa edellisessä luvussa kuvatulle julkishallinnolliselle arviointityölle. Niiranen (2007, 16) kuitenkin huomauttaa, että tarkastuslautakuntien arviointitoiminta on kehittynyt myös koulutuksen, Kuntaliiton ohjeistusten ja tarkastuslautakuntien välisen kommunikaation kautta. Nykyään kuntalain (121 §) tasolla tarkastuslautakuntien tehtäväksi annetaan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen, mikä ennen lain uudistusta kuului vain arviointityön laajasti käsitettyyn tehtävään (kts. Niiranen 2007, 27).

Tuloksellisuusarvioinnin voi Virtasen ja Vakkurin (2016, 19) mukaan jakaa julkisorganisaatioiden ja julkisten interventtioiden tuloksellisuusarviointiin. Tarkastuslautakuntien kohdalla on kyse julkisorganisaation tuloksellisuusarvioinnista, sillä se arvioi kunnan toimintaa, joka on luonteeltaan pysyvää ja järjestelmällistä, valtuuston antamien tavoitteiden pohjalta. Tämänkaltaisessa tuloksellisuusarvioinnissa korostuu kunnan yksiköiden kuuluminen yhteiseen budjetti- ja tilivelvollisuusjärjestelmään (Virtanen, Vakkuri 2016, 20). Tarkastuslautakunnan arvioinnin kulku seuraa vahvasti kunnan taloussykliä budjetoinnista, talousarvioon ja tilinpäätökseen.

Tuloksellisuusarviointi linkittyy myös kiinteästi päätöksentekoon ja Alkinin arviointipuun (luku 3.1) tyyppisessä luokittelussa se luokiteltaisiin arviointitiedon käyttämisen ja hyödyntämisen haaraan. Virtasen ja Vakkurin (2016, 24) mukaan tuloksellisuusarviointi 1) ei ole arvioijasta riippumatonta, 2) ”rajoittaa ja fasilitoi, muttei determinoi” päätöksentekoa, 3) muotoutuu kontekstissa ja 4) vaikuttaa kontekstiin. Tarkastuslautakuntakin on vahvasti riippuvainen ympäristöstään. Sen koko toiminnan perusta nojaa kunnalle määritettyyn perustehtävään sekä kunnan itse määrittämiin strategiaan, toiminnan tavoitteisiin ja käytäntöihin (Niiranen 2007, 25–26). Näitä neljää kohtaa tarkastellessa huomaa yhtäläisyyksiä yleisen arviointitutkimuksen kehitykseen. Tarkastuslautakunnan arviointityö tuntuu nopeasti tarkasteltuna irralliselta arviointitieteen suuriin kehityssuuntiin nähden, ja suuri osa kirjallisuudesta yksinkertaisesti toteaa sen (tuloksellisuus)arvioinniksi. Kuitenkin tarkastuslautakunta voidaan nähdä osana suurempaa arviointitoiminnan kehittymistä.

⁵ Niiranen et al. (2005, 21-32) ovat kuvailleet tuloksellisuusarvioinnin kehitystä Suomen kunta-alalla tarkemmin.

Virtanen (2007, 30) esittelee kuviossa 4 arvioinnin kohdistamista eri tasoilla. Paikallisen tasolla kunnallisen arvioinnin kohteet liittyvät kuntalaisten hyvinvointipalvelujen ja paikallisten poliitikkojen asettamien tavoitteiden toteutumiseen. Arvioinnin kontekstisidonnaisuus käy kuvassa ilmeiseksi moninaisista arvioinnin kohteista ja menetelmistä. Arviointi suuntautuu oman organisaation (horisontaalinen arviointi) lisäksi myös alempiin tasoihin (vertikaalinen arviointi). Arviointia voidaan tehdä myös alhaalta ylös, mikä kuitenkin kuntien osalta lienee vähäistä. Alemmat tasot ovat hyödyntäneet ja ottaneet vaikutteita ylemmän tason arviointikäytännöistä. EU on ollut suuri vaikuttaja valtiollisessa ja kunnallisessa tuloksellisuusarvioinnissa.



Kuvio 4 Arvioinnin kohteet ja menetelmät eri tasoilla Virtasta (2007, 30) mukaillen

Niirasen (2005, 282) kuviossa 5 esitellään puolestaan kansainvälisten yhteisöjen, valtion, poliittisten päättäjien, kuntalaisten ja kansalaisten, hallinnonalan ja toimialojen sekä toimintayksiköiden ja työntekijöiden muodostama tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjäkenttä. Tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon käyttäjäkuntaan voisi ajatella kuuluvan hallinnonala ja toimialat, jotka Niirasen (2005, 282) mukaan tarvitsevat arviointitietoa tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta johtamis- ja kehittämistarkoituksiin. Kuntalaiset ja asiakkaat ovat tarkastuslautakunnan käyttäjiä taas siinä mielessä, että tarkastuslautakunta arvioi heidän

verovaroillaan rauhoitettujen toimintojen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Myös poliittiset päättäjät ovat ideaalitulanteessa tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon käyttäjiä, mutta Niirasen (2005, 281) mukaan poliittiselle päätöksenteolle ominainen arvojen allokointi vaikeuttaa tosiasiallisesti arviointitiedon suoraa käyttöä.



Kuvio 5 Tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjäkenttä Niirasta (2005, 282) mukaillen

Niiranen (2007, 23) huomauttaa, että kuntien tuloksellisuusarviointia tarvitsee kuntien lisäksi myös valtio. Tarpeet arvioinnille ovat kuitenkin erilaiset. Valtion ministeriöt tarvitsevat tuloksellisuusarviointitietoa omien sektoriensa tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun, kun taas kuntien tuloksellisuusarviointi tehdään puhtaasti kunnan omista lähtökohdista. Niiranen (2007, 24) tosin pitäisi kuntarajat ylittävän arviointiajattelun lisäämistä tärkeänä.

Edeltävissä luvuissa on käsitelty arvioinnin teoriaa, historiaa ja kehitystä. Nämä asiat on pyritty sitomaan tarkastuslautakuntien arviointityöhön, jonka voidaan todeta olevan piirteiltään tuloksellisuusarviointia. Tämä on osa Euroopassa ominaista julkishallinnollista arvioinnin teoriaa ja tulosjohtamisen ajatuksia yhdistelevää arvioinnin kehitystä. Eurooppalainen arviointi on saanut teoreettiset vaikutteensa Yhdysvalloista, joka on arviointitieteen synnyinmaa.

Arviointiteorian ja arvioinnin käytännön yhteensovittamisessa on rajoitteita, joita esimerkiksi Chelimsky (2012) käsittelee artikkelissaan, ja jotka myös Virtanen ja Laitinen (2004, 9) ovat tunnistaneeet. Syyt yhteensovittamisen ongelmaan ovat hyvin yksinkertaiset: arviointiteoria on abstraktia ja käytäntö ei. Lisäksi käytännössä arviointia tehdään hyvin laajassa viitekehyksessä, kun taas teoreetikot ovat keskittyneet suppeampiin kokonaisuuksiin (Chelimskyn 2012, 93). Teoreetikot ja käytännön arvioijat ovat Chelimskyn (2012, 92–93) mukaan kuitenkin samaa mieltä kolmesta asiasta: 1) arviointikäytäntöjen luomisessa, valitsemisessa ja yhdistelemisessä tavoitteena on luotettavan ja hyvän arviointitiedon tuottaminen, 2) arviointitiedon käyttöä tulee parantaa ja 3) teorian ja käytännön tulisi keskustella nykyistä paremmin arviointiprosessien johdonmukaiseksi kehittämiseksi.

3.5 Arvioijan ammattietiikka ja hyvä arviointi

Tutkimusongelmassa mainittu hyvä arviointi vaatii selkeyttämistä. On hankalaa määritellä objektiivisesti, mikä on ”hyvää” arviointia, koska hyvyys on abstrakti ja arvottunut ilmaisu. On kuitenkin mahdollista määritellä hyvyyttä tiettyjen kriteerien perusteella. Autokaupassa kriteerit hyvälle autolle voisivat olla turvallisuus, ekologisuus, ajomukavuus ja hinta. Kun nämä kriteerit täyttyvät riittävässä määrin, voidaan autoa sanoa hyväksi. Tässäkin on totta, että toinen ostaja voisi pitää hintaa tai ekologisuutta vähäpätöisinä kriteereinä. Valveutunut ostaja ei kuitenkaan laiminlöisi turvallisuutta. Hyvyys on siis kriteereihinkin peilattaessa osin kontekstisidonnaista.

Samaan tapaan kuin yllä esitettyssä esimerkissä, arvioinnillakin on kriteerejä, joita kutsutaan yleisesti arviointistandardeiksi. Ennen arviointistandardeihin syventymistä on tarpeen paneutua arvioijan rooliin liittyvään moraaliseen näkökulmaan. Arviointi on vallankäyttöä (Virtanen 2007, 81), ja arvioinnin hyvyyden takaamiseksi on tärkeää, ettei valtaa käytetä väärin. Virtanen (2007, 52) toteaa, että ammattimaisen arvioinnin erottaa epäammattimaisesta arvioinnista juuri moraalinen tarkastelu, toisin sanoen arvioijalla on oltava ammattietiikka.

Restin (1986, 3) moraalisen toiminnan neljän komponentin malli koskee Virtasen (2007, 50) mukaan juuri ammatillista moraaliajattelua, ja täten käy hyvin myös arvioijan ammattimoraalin tulkitsemiseen. Virtanen (2007, 49–50) on suomentanut Restin komponentit seuraavasti: eettinen sensitiivisyys, ongelmanratkaisu, motivoituminen toimintaan ja luonne. Rest (1986, 3) kutsuu näitä psykologisiksi prosesseiksi, jotka ovat moraalisen käyttäytymisen takana. Arvioijan eettinen sensitiivisyys tarkoittaa sitä, että arviointitilanteessa arvioija tunnistaa mahdollisten tekojensa vaikutukset itseensä ja muihin. Ongelmanratkaisutilanteessa arvioija taas valitsee keinon, joka on moraalisesti oikea,

vaikka se ei arvioinnin prosessille olisikaan eduksi. Arvioija on siis motivoitunut tekemään moraalisesti oikein ja on luonteeltaan tarpeeksi vahva myös toimimaan sen mukaan. On selviö, että moraaliton arvioija ei tee hyvää arviointia.

Arviointistandardit, kuten arvioinnin teoria, painottuvat Yhdysvaltoihin, jossa niitä kehitti erityisesti Daniel Stufflebeam (ks. taulukko 1). Virtasen ja Laitisen (2004, 3) mukaan kansallisilla arviointiyhteisöillä on ollut suuri merkitys arviointistandardien kehittämisessä. AEA Programme Evaluation Standards on ollut tämän kehityksen kärjessä. Arvioinnissa pyritään aina ammattimaisuuteen, ja täten on suotavaa tarkastella niitä yleisesti hyväksytyjä standardeja ja periaatteita vasten (Stufflebeam 2001, 195). Näin ollen, vaikka esimerkiksi tarkastuslautakuntien jäseniä voidaankin kutsua amatööriarvioijiksi, heidän arviointityötään on verrattava alan standardeihin. Arviointiin liittyy yleisten standardeja lisäksi myös erityisiä standardeja. Stufflebeam (2001, 196) korostaa näiden eri standardistojen samanarvoisuutta, sillä lähtökohtaisesti millään arvioinnilla ei ole juuri sille suunniteltua, täydellistä ohjeistusta.

Virtanen (2007, 55–75) on käsitellyt yhdysvaltalaisia ja brittiläisiä sekä Maailmanpankin ja Euroopan komission arviointistandardeja ja vertaillut niiden keskeisiä piirteitä (Virtanen 2007, 75–79). Sekä yhdysvaltalaiset että brittiläiset arviointistandardit painottavat arvioinnin tarvelähtöisyyttä ja edellyttävät, että arvioija tunnistaa oman positionsa arvioinnissa. Molempien tavoitteina ovat kustannustehokkuus, arviointitiedon korkea hyödyntämisaste ja yhteistyö arvioinnin tilaajan kanssa. Brittiläiset arviointistandardit ovat yhdysvaltalaisista poiketen toimijakeskeisiä, mikä tarkoittaa, että ohjeistusta annetaan kaikille arvioinnin osapuolille. Myös itsearviointiin on kiinnitetty huomiota brittiläisissä standardeissa, ja standardeihin liittyvät puutteet on tunnistettu.

Euroopan komission ja Maailmanpankin standardeista Virtanen (2007, 78–79) nostaa esille niiden keskittyneisyyden arvioinnin tilaajiin ja rahoittajiin. Yhdysvaltalaisten ja brittiläisten standardien tapaan ne painottavat vahvasti arviointitiedon hyödyntämistä. Euroopan komissio ja Maailmanpankki ovat arviointiprosessin kuvauksessa tarkkoja, mutta antavat myös paljon liikkumatilaa arvioijalle. Virtanen (2007, 55) on tarkastelullaan tuonut esille erilaisten arviointistandardien monimuotoisuuden.

Virtanen ja Laitinen (2004, 4) pitävät arviointistandardeja hyödyllisinä ja hyvinä, kunhan niiden käyttämisessä muistaa kolme asiaa. Ensinnäkin arviointistandardeilla ja eettisillä periaatteilla on rajoitteita, joiden takia niitä ei voi soveltaa käsillä olevaan arviointitapaukseen. Toiseksi arviointitapauksen olosuhteet vaihtelevat tapauksesta riippuen, ja tämä tulee huomioida standardien käytössä. Kolmanneksi arviointistandardeista ei ole olemassa universaaleja ja avoimia versioita vaan ne ovat kansallisten tai tiettyyn toimintaan keskittyneiden yhteisöjen laatimia. Laatijoiden

kulttuuritaustan ja etiikan ymmärtämisen erilaisuus verrattuna standardien käyttäjään voi aiheuttaa ongelmia.

Virtanen ja Laitinen (2004, 4–5) esittävät arviointistandardeille viisi yleistä ongelmaa: perusteleva, testaaminen, soveltaminen, tulkinta ja vastuu. Ensinnäkin on vaikeaa perustella, miksi tiettyjä arviointistandardeja tulisi käyttää, mikä liittyy kiinteästi testaamisen ongelmaan. Ei ole yksinkertaista todistaa standardien toimivuutta. Soveltamisongelma tulee standardien vapaaehtoisuudesta: kukaan ei tarkasta, onko niitä käytetty oikein tai ollenkaan, minkä takia arvioijalle ei tule seuraamuksia. Arviointistandardeja tulkitaan usein liian suoraan ilman edellä mainittua kriittisyyttä, ja ne otetaan käyttöön sellaisinaan ilman arviointitapauksen olosuhteiden huomioimista. Lopuksi standardien sokealla noudattamisella arvioija voi siirtää vastuuta pois itseltään, ja sanoa vain noudattaneensa alan standardeja.

Yleisenä perusongelmana arviointistandardien kohdalla voidaan pitää sitä, että niihin liittyvässä keskustelussa keskitytään lähinnä teknisiin asioihin vastuullisen arvioinnin sijaan (Virtanen, Laitinen 2004, 4), mikä tekee niistä lähinnä hyvää käytäntöä kuvaavia ohjeita (2004, 12). Virtanen ja Laitinen (2004, 10) ovat esittäneet oman arvioinnin eettisen viitekehyksensä, jossa huomio kiinnitetään neljään ulottuvuuteen: arvioijaan, arvioitavaan, arviointiprosessiin ja arviointiyhteisöön.

Arvioijan ulottuvuuden eettinen tavoite toteutuu, kun arvioijalla on mahdollisuus ja halu selvittää totuus. Oman position tiedostaminen ja oman toiminnan kriittinen tarkastelu on tärkeää, jotta arvioija kykenee tähän. Käytännössä arvioija tarvitsee oikeuden tarvitsemaansa informaatioon. Arvioitavaa on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja kunnioittavasti. Arvioijalla ei ole parempia oikeuksia kuin arvioitavalla. Arviointiprosessi on eettinen, kun sen tekee kyvykäs arvioija, joka kykenee valitsemaan parhaat menetelmät ja käytännöt arviointiin. Isommalla tasolla arvioijan taustalla toimii arviointiyhteisö, joka tarjoaa kehykset eettiselle arvioinnille. (Virtanen, Laitinen 2004, 10)

Virtanen (2007, 80) kritisoi, että ikääntyneitä yhdysvaltalaisia standardeja käytetään suoraan monissa eri konteksteissa. Jopa Kuntaliiton antama ohjeistus (Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, Liite 3) tarkastuslautakunnille on suora käänös näistä standardeista. Suomessa ei Virtasen (2007, 55) mukaan ole lainkaan omia arviointistandardeja, eikä tilanne ole muuttunut Virtasen teoksen ilmestymisen jälkeen. Virtanen (2007, 80) lisää vielä, että arvioinnin kattojärjestön ja avoimen arviointistandardiston puuttuminen vaikeuttavat standardien käyttöä spesifeissä tilanteissa, kuten Suomen tarkastuslautakuntien työssä.

Kuten Stufflebeam (2001, 184) huomauttaa, arviointitulosten oikeellisuuden ja laadun takaaminen on eduksi niin arvioijalle, arvioinnin kohteelle kuin kaikille sidosryhmillekin. Jos arviointitulokset ovat vääristyneitä, päätöksiä tehdään hyvää tarkoittaen, mutta väärin perustein. Standardeilla on kiistaton arvo arviointikentällä. Euroopassa standardien käyttö on rajoittunut kuitenkin lähinnä kansallisiin elimiin (Virtanen, Laitinen 2004, 14), ja tarkastuslautakuntienkin toiminnassa ne näkyvät huonosti. On mielenkiintoinen kysymys, kokisivatko tarkastuslautakunnat arviointistandardit toimintaa hyödyttäväksi tai olisiko heillä kiinnostusta määritellä omia eettisiä periaatteita ja parhaita käytäntöjä.

3.6 Hyödyntämisenäkökulma, identiteetti ja yhteistyö tarkastuslautakuntien arviointityössä

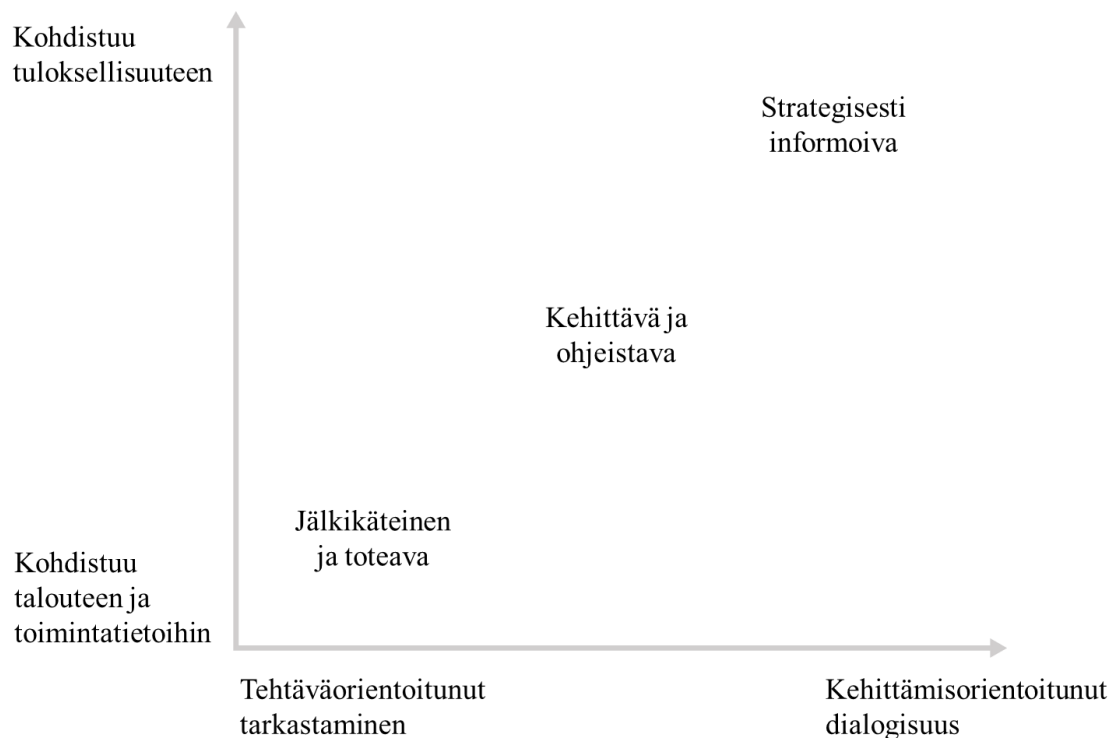
Edeltävissä luvuissa arviointitutkimusta on käsitelty sen historian ja kehityksen kautta, ja samalla on pyritty antamaan selkeä, mutta totuudenmukainen kuva arvioinnista. Arviointitutkimuksen voidaan oikeutetusti sanoa syntyneen Yhdysvalloissa, missä ensimmäisenä ammattimaisille arvioijille perustettiin oma yhteisö, AEA (Scriven 2010). Tarkastuslautakuntien syntymisen kannalta merkittävää on kuitenkin ollut arviointitieteen ja ammattimaisen arvioinnin saapuminen Eurooppaan (esim. Virtanen ja Vakkuri 2016, 140–141), jossa se valjastettiin tulostamiseksi kanssa julkisen sektorin työvälineeksi (Blalock 1999, 120). Tätä voidaan pitää tuloksellisuusarvioinnin synnyn perustana.

Alkinin (2004, 13) arviointipuun arviointitiedon käyttämisen ja hyödyntämisen tutkimushaaraan kuuluvat utilization-focused evaluation ja käyttäjäorientoitunut arviointi (ks. taulukko 1) ovat esimerkkejä käytännönarvioinnin kehittämisestä. Tähän haaraan kuuluvat myös Alkinin (2004, 5) kuvaamat preskriptiiviset mallit, joita Virtasen (2007, 34) mukaan ovat esimerkiksi standardit ja ohjeistukset. Tämänkaltaisten preskriptiivisten mallien välittäjänä tarkastuslautakunnille on toiminut lähinnä Kuntaliitto (ks. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006). Koska tarkastuslautakunta on nimenomaan valtuuston päätöksentekoa tukeva apuelin, arviointitiedon käytön, hyödyntämisen sekä hyödyttävyyden pohtiminen on osa arviointityötä. Tämän takia se nousee myös luonnollisesti tutkimuskysymystasolle ja yhdeksi teemahaastatteluiden teemaksi.

Tarkastuslautakuntien identiteetti jäsentyy teemana ongelmattomasti aiemmasta kirjallisuudesta. Laihanen (2009, 248) on johtopäätöksensä esittänyt, että ”kiinteä tilintarkastusyhteys on rajoittanut tarkastuslautakuntien arvioinnin itsenäistä ja omaehtoista kehitystä ja tehnyt arvioinnista tilintarkastuksen jatkeena mielenkiinnottomaa”. Kaikki tarkastuslautakunnat eivät erota oman toimintansa tarkastus- ja arviointinäkökulmia. Niirasen (2007, 85) kaksi vuotta aiemmin laatima

kuvio 6 tarkastuslautakuntien strategisuuheen liittyen kuvaa tavallaan samaa asiaa, vaikkei se ilmaisekaan sitä suoraan. On hyvä tiedostaa, että tarkastus toimii kiinteänä osana varsinkin tarkastuslautakuntien tekemän arvioinnin historiaa, mutta myös koko julkisella sektorilla arviointitoiminnan historiaa (Alkin 2004, 12).

Tehtäväorientoitunut ja talouteen sekä toimintatietoihin kohdistuva jälkikäteinen ja toteava arviointi on käytännössä sitä, mitä tilintarkastajat tekevät tarkastaessaan taloutta ja hallintoa tilinpäätösasiakirjojen avulla. Tarkastuslautakunta, jonka arviointityö on tilintarkastuksen kaltaista toteamista, ei ole juuri päässyt irti yhteisestä historiasta tilintarkastukseen. Kehittämisorientoitunut ja tuloksellisuuteen kohdistuva strategisesti informoiva arviointi taas lähentelee arviointitutkimuksen kaltaista arviointia.



Kuvio 6 Tarkastuslautakunnan toiminnan strategisuus alan ja tehtävän ulottuvuudella (Niiranen 2007, 85)

Tässä tutkimuksessa tarkastuslautakuntien identiteettiä mietittäessä arviointitoiminnan ulottuvuuksiksi on ymmärretty juuri säännelty ja tekninen tilintarkastusmainen arviointi ja omaehtoinen sekä kehittävä arviointitutkimus. Haastateltavia on haastettu pohtimaan näiden kahden ulottuvuuden merkitystä tarkastuslautakunnalle nyt ja lähitulevaisuudessa.

Yhteistyönäkökulmaan arvioinnissa liittyy arviointitiedon arvologiikan tutkimushaarassa nouseva sidosryhmäajattelu sekä arviointitiedon käyttämisen ja hyödyntämisen tutkimushaaran osallistava arviointi (ks. taulukko 1). Etenkin Guba ja Lincoln (1989) olivat uraa uurtavia oman sidosryhmäajattelunsa kanssa. Laihanenkin (2009, 243) pitää tärkeänä realistisen arvioinnin mukaista arviointikohteiden itsearvioinnin hyödyntämistä sekä eri toimijoiden osallistamista arviointiprosessiin. Tämä muistuttaa Guban ja Lincolnin (1989, 55) ajatusta, jonka mukaan arvioinnin käyttäjät todennäköisemmin hyödyntävät arvioinnin tuloksia, jos he ovat saaneet olla mukana arviointiprosessissa (hermeneuttis-dialektinen prosessi).

Niiranen (2007, 23–24) pitää myös seudullista (tarkastuslautakuntien välistä) yhteistyötä merkittävänä ja toteaa sen olevan vielä puutteellista (Niiranen 2007, 78). Arvioinnin yhteistyötä onkin kysytty haastateltavilta niin valtuutettujen, valtuutettujen ja virkamiesten sekä tarkastuslautakuntien välisiin suhteisiin liittyen.

4 TARKASTUSLAUTAKUNNAT ARVIOIJINA

Tarkastuslautakuntaa ja arviointikertomusta esitellään seuraavaksi yksityiskohtaisemmin kuntalain (410/2015) sekä Kuntaliiton suositusten ja oppaiden pohjalta. Tämän jälkeen luodaan katsaus tutkimuskohteena oleviin kaupunkeihin vertailemalla erilaisia tunnuslukuja ja perehtymällä arviointikertomuksissa 2014–2016 esiin nouseviin arviointityön kehityskohteisiin.

4.1 Tarkastuslautakunta ja arviointikertomus

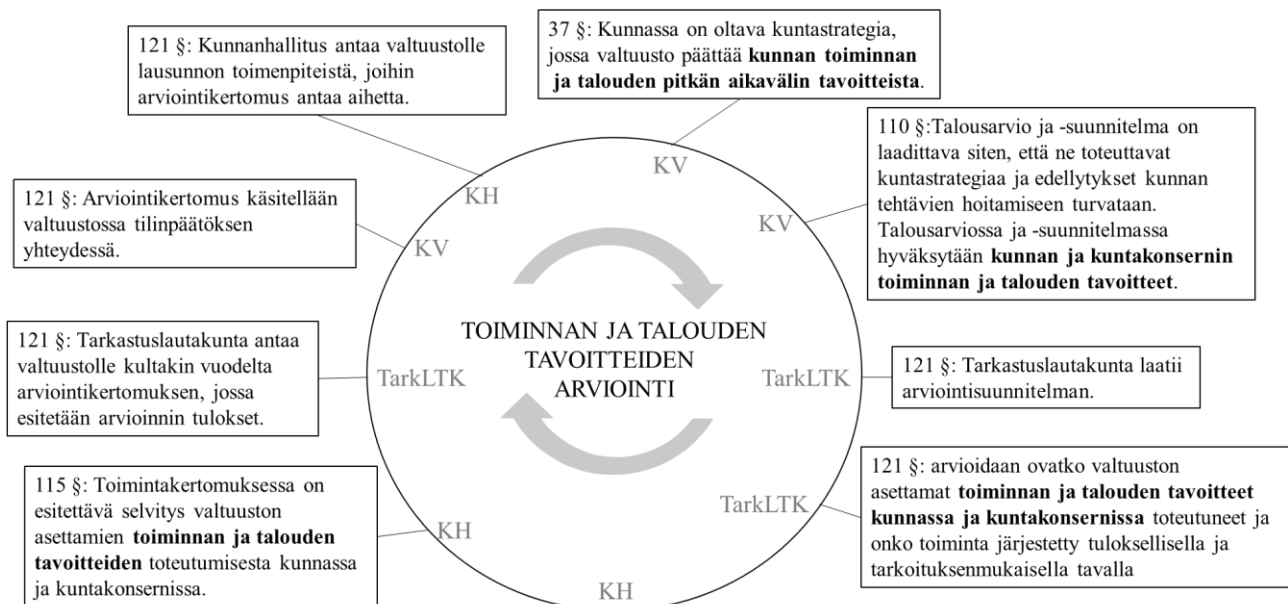
Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakuntaa koskevat säädökset tulivat voimaan 1997, jolloin tarkastuslautakunnat aloittivat ensimmäisen kautensa (Niiranen 2007, 14). Tätä ennen kunnissa toimivat kunnallistarkastajat, joiden tehtävänä oli suorittaa oman kunnan tilintarkastusta, mutta tarkastuslautakuntaa vastaavaa arviointielintä ei ollut. Tarkastuslautakunnan perustamista voidaan kuvailla poikkeukselliseksi, sillä se otettiin mukaan monivuotiseen kuntalain uudistusprosessiin vasta loppumetreillä ja vietiin läpi huomattavan niukin perusteluin ja keskusteluin. Sen takia tarkastuslautakuntien alkumatkaa vaivasivatkin ongelmat liittyen muun muassa tehtävän määrittelyyn, asemaan ja työnjakoon (Ryynänen 2001, 44). Tarkastuslautakuntien lakisääteinen perustaminen ei lisäksi ollut linjassa

silloisen kunnallista itsehallintoa vahvistavan suomalaisen ja eurooppalaisen kehityksen kanssa (Ryynänen 2001, 41).

Syitä tarkastuslautakunnan perustamiseen olivat Ryynäsen (2001, 42–43) mukaan tilintarkastajan ammatillisen aseman vahvistaminen, valtiollisen valvonnan vähentämispyrkimykset, kunnan vastuun kasvattaminen valvonnassa, kunnallishallinnon uskottavuuden lisääminen ja controlling-ajattelu⁶. Lisäksi Norjassa oli vastoittain perustettu kontrollivaliokunta (kontrollutvalg), joka valvoi niin hallituksen toimintaa valtuuston alaisena kuin tilintarkastajienkin työtä; tämä mitä luultavimmin toimi mallina Suomen tarkastuslautakunnille.

Kuntaliiton tuottamista *Suosituksista arvioinnista kuntien valtuustoille* (2006) ja uudemmassa *Tarkastuslautakunnat muuttuvassa kuntaympäristössä: Tarkastuslautakuntatyön opas* -teoksesta (2014) löytyy kattavasti tietoa tarkastuslautakunnan toiminnasta, joskin molemmissa käytetään vanhaa kuntalakia. Tarkastuslautakunta on suoraan valtuuston alaisuudessa toimiva elin, joka valitaan valtuustokaudeksi. Sen muodostavat luottamushenkilöt, joista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja (KuntaL 121 §). Tarkastuslautakunnan tulee muiden rutiininomaisempien tehtäviensä ohella raportoida valtuustolle, kuinka valtuuston asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet on onnistuttu täyttämään. Hallitus on luonnollisesti suurimmassa vastuussa. Yhä enemmän tarkastuslautakunnalta odotetaan kuitenkin toimintaa kehittävää raportointia retrospektiivisen arviointityön rinnalle, mikä näkyy mahdollisuutena tehdä väliraportteja.



Kuvio 7 Toiminnan ja talouden tavoitteiden arvioinnin vaiheet kuntalain (410/2015) mukaan Kuntaliittoa (2006, 16) mukaillen

⁶ Controlling on kehitetty johtamistyön välineeksi, joka korostaa strategisen ja operatiivisen suunnittelun tärkeyttä ja yhdenmukaisuutta sekä näiden suunnitelmien toteutumista tukevia toimintatapoja (Ryynänen 2001, 43).

Edellisen sivun kuviossa 7 on Kuntaliiton (2006, 16) kunnan arviointiprosessin perusmallia mukaillen esitetty toiminnan ja talouden tavoitteiden arvioinnin vaiheet kuntalain (410/2015) mukaan. Kuntalain 121.4 §:ssä annettu tehtävä arvioida valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntayhtymässä tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla voitaneen pitää tarkastuslautakunnan pääasiallisena arviointitehtävänä. Alkuperäisestä Kuntaliiton suosituksen (2006, 16) kuvioista eroten tässä tavoitteiden asetannan nähdään alkavan kuntastrategian hyväksymisestä, minkä jälkeen niitä sovelletaan talousarviossa ja -suunnitelmassa.

Uutena arviointiprosessiin lakiuudistuksen mukana tuli 121.11 §:n velvoite hallitukselle antaa lausunto toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Kuntalaissa käsitellään lisäksi tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuutta (§ 75), valtuutettujen tietojensaantioikeutta (§ 83) ja sidonnaisuusilmoituksen tekoa (§ 84).

Lisäksi tarkastuslautakunnan toimintaan on vaikuttanut uuden kuntalain (410/2015) § 6, jossa sanotaan, että ”[k]unnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.”

Arviointikertomus

Kuntalain 121.10 §:ssä on lausuttu seuraavasti arviointikertomuksesta:

”Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.”

Arviointikertomusta voidaan pitää tarkastuslautakunnan toiminnan näkyvimpänä osana, vaikka osa lautakunnista tuottaa vuoden aikana myös muuta raportointia (väliraportit ja selvitykset). Arviointikertomuksen raportointimuoto ei ole alkujaan lainsäädännöstä lähtöisin. Kuntaliiton (2006, 37) suositus sisältää mallin arviointikertomuksen sisällöstä, ja monet kunnat noudattavatkin sitä. Tästä johtuen arviointikertomukset ovat olleet kansallisesti samanrakenteisia.

Kuntalain 121.11 §:n perusteella kunnanhallituksen täytyy antaa lausunto arviointikertomuksessa esiin nostetuista suosituksista tai kysymyksistä. Tällä haluttaneen varmistaa, että arviointikertomuksen tuloksia hyödynnetään ja osapuolten välille syntyy vuoropuhelua.

4.2 Arviointityön kehityskohteet kuusikkokunnissa

Tutkimuksen kohdejoukon muodostavat niin sanotut kuusikkokunnat eli kuusi asukasluvultaan suurinta Suomen kaupunkia. Nämä kaupungit ovat suuruusjärjestyksessä Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Suurimmassa kaupungissa, Helsingissä, on yli kolmenkertainen määrä asukkaita kuudenneksi suurimpaan kaupunkiin, Turkuun, verrattuna. Helsinki erottuikin mittakaavassaan selkeästi muista kaupungeista.

	Asukasluku*	Tarkastuslautakunnan koko	Henkilökunnan määrä	Toimintakate 2017** (1000 €)	2014-2016 arviointikertomuksissa esitettyjä arviointityön kehityskohteita
Helsinki	635 181	9 2 jaostoa	16	-1984	2014: Toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä strategiaan haluttu vahvistaa 2015: Kehittämissuunnitelma: valtuuston ja lautakunnan välisen yhteistyön parantaminen, raportoinnin ja tiedottamisen parantaminen, osaamisen kehittäminen, arviointiprosessi
Espoo	274 583	13 2 jaostoa	4	-838	-
Tampere	228 274	11 2 jaostoa	4	-	2014: Kysely: raportoinnin selkeyttäminen, kuntalaisille viestiminen, arviointitiedon hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä
Vantaa	219 341	11 työryhmiä	4	-531	2014: Kysely: Selkeämpi raportointi, väli- ja jälkiraportoinnin kehittäminen, tavoitteiden kiinteämpi kytkeä strategiaan, selkeämmän mittarit, valtuuston ja lautakunnan yhteistyön parantaminen, laajempi sidosryhmien mukaanotto tavoitteiden ja toiminnan määrittelyyn, työn parempi näkyvyys ja hyödynnettävyys
Oulu	200 526	10 2 jaostoa	5	-789	2014: Arviointityön laatuauditointi: Arvioivan otteen ja välitilinpäätösraportin kehittäminen 2015: Tuloksellisuusarviointia varten tarvitaan aineistoa tuloksellisuuden osa-alueista, kuntalaistiivistelmän julkaisu, visuaalisuuden kehittäminen, puheenjohtajan katsauksen lisääminen 2016: Suositusten vaikutusten seurannan aloitus
Turku	187 604	13	4	-470	-

*31.12.2016

**TA 2017

Taulukko 3 Kuusikkokuntien vertailutietoja ja arviointikertomuksissa 2014–2016 esittämiä arviointityön kehittämiskohteita

Oheiseen taulukkoon 3 on kerätty vertailutiedoiksi asukasluvut, tarkastuslautakuntalaisten määrä sekä mahdollinen järjestäytymistapa, henkilöstön määrä ja vuoden 2017 talousarvioin mukainen vuosikate. Lisäksi vuosien 2014–2016 arviointikertomuksista on kerätty tarkastuslautakuntien

esittämiä arviointityön kehityskohteita. Taulukossa voi olla virheitä tai puutteita johtuen erilaisista esittämistavoista ja tiedon saatavuudesta. Henkilöstön määrä on tulkittu verkkosivujen ja haastatteluiden pohjalta. Vuosikatteisiin saattaa kuulua erilaisia eriä eri kaupungeissa, jolloin luvut ovat lähinnä suuntaa antavia.

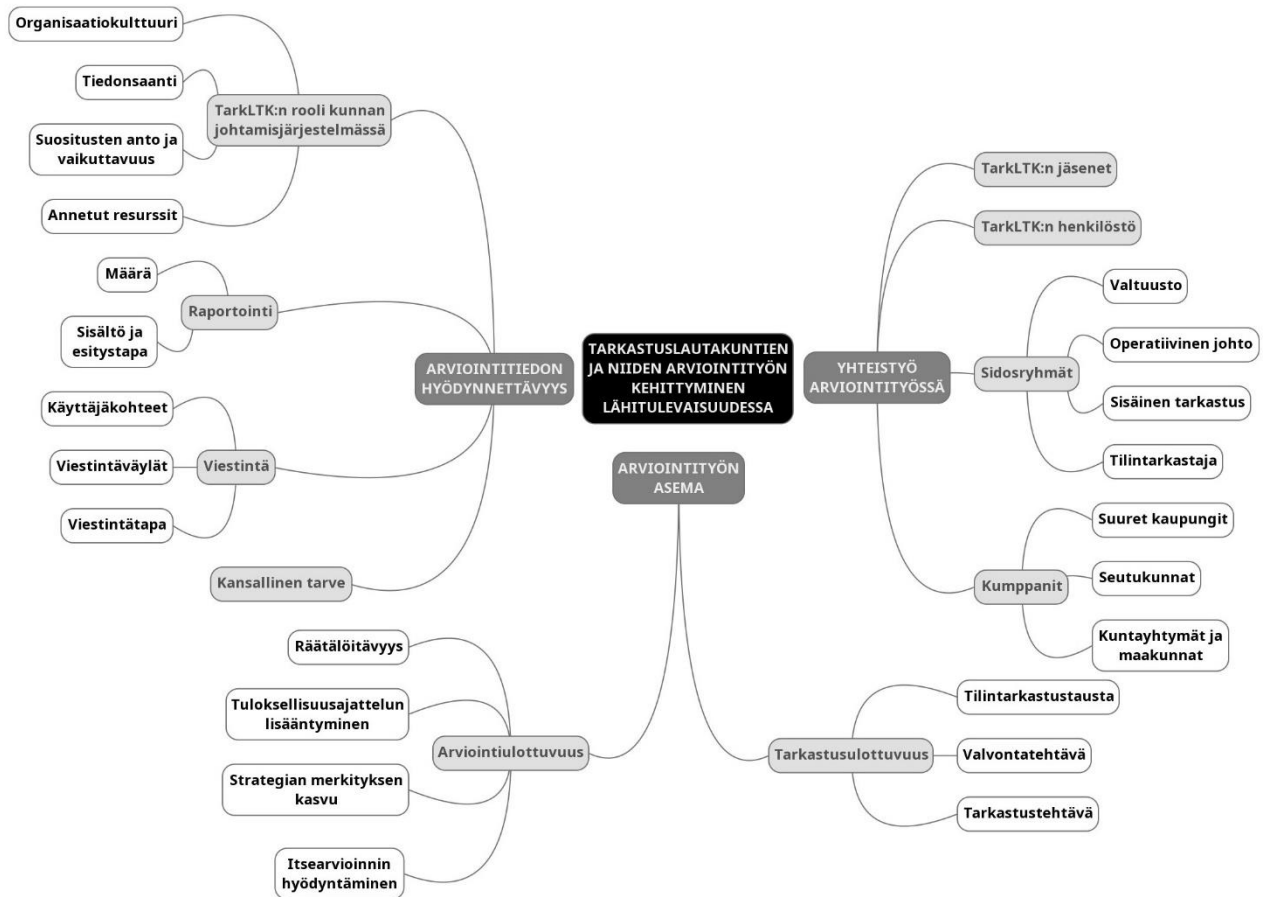
Helsinki erottuu muista kaupungeista vuosikatteen, tarkastuslautakunnan ja henkilöstön koon suhteen. Samalla kun sen varsinainen tarkastuslautakunta on kaupungeista pienin, henkilöstöä sillä on noin nelinkertainen määrä. Tämä selittyy tarkastusviraston historiallisesti vahvalla asemalla sekä toimintaympäristön koolla ja monimutkaisuudella, joiden arvioimiseen tarvitaan mittavat resurssit. Myös arviointiin liittyvän materiaalin määrä verkkosivuilla on suuri.

Tarkastuslautakunnat ovat hankkineet palautetta ja ulkopuolisia analyysejä arviointityön kehittämiseksi. Vuosien 2014 ja 2015 vaihteessa viisi suurinta kaupunkia ottivat osaa tarkastuslautakuntaa ja sen arviointityötä koskevaan kyselyyn, jonka Helsingin tarkastusvirasto koordinoi. Lautakunnat ovat myös osallistuneet arviointikertomuskilpailuun ja muun muassa Oulu on tilannut tutkijan tekemää arviointityön laatuauditointia. Kaikki lautakunnat eivät esitä arviointikertomuksessaan arviointityön kehityskohteita, mutta ne ovat saattaneet nousta esiin lautakunnan sisäisessä keskustelussa.

Arviointikertomuksissa näkyy vahvasti valmistautuminen 2015 kuntalakiuudistuksen mukanaan tuomiin toimintakentän laajenemiseen ja uusiin tehtäviin, tuloksellisuusarviointiin ja sidonnaisuusilmoituksiin. Tavoitteisiin ja mittareihin liittyen tarkastuslautakunnissa toivotaan selkeämpää yhteyttä strategiaan, mitattavuutta ja oikeanlaisen tiedon tuottamista. Raportointia ja sen viestintää tulisi kehittää niin, että sitä käytettäisiin paremmin hyödyksi toiminnan kehittämisessä ja että myös kuntalaiset kiinnostuisivat siitä. Esimerkiksi Oulu aloitti 2015 kuntalaistiivisteiden julkaisemisen. Tarkastuslautakuntien ja valtuuston välille toivottaisiin kiinteämpää yhteistyötä, jolla luultavasti halutaan parantaa tarkastuslautakunnan asemaa valtuuston työvälineenä.

Kokonaisuudessaan kuusikko muodostaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Arviointikertomuksista löytyneet kehityskohteet olivat samankaltaisia eri kaupunkien välillä, mikä kuvastanee sitä, että arviointityö nähdään aika samanlaisena. Kuusikko tekee myös paljon vertailua toisiinsa ja ne selvästi seuraavat toistensa käytäntöjä. Tämä katsaus johdattaa seuraavaan lukuun, jossa esitellään tutkimuksen haastatteluaineiston analyysin tuloksia.

5 ARVIOINTITYÖN KEHITTYMINEN TARKASTUSLAUTAKUNNISSA

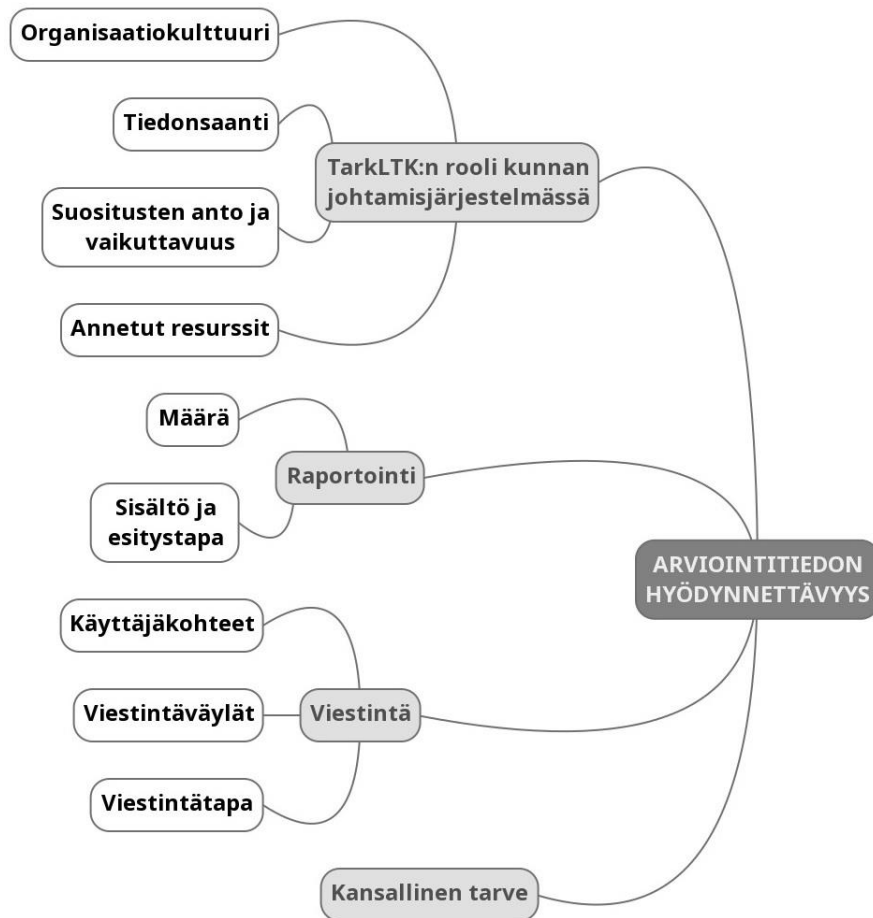


Kuvio 8 Haastatteluissa nousseiden aiheiden luokittelua

Haastatteluissa nousi hyvin esille tutkimuskysymyksiin ja teemahaastattelun teemoihin liittyviä aiheita. Arviointitiedon hyödynnettävyyteen liittyen korostuivat tarkastuslautakunnan rooli kunnan johtamisjärjestelmässä, raportoinnin määrään, sisältöön ja esitystapaan liittyvät asiat sekä viestinnän osaamisen tarpeet. Lisäksi arviointitiedon hyödynnettävyyteen liittyen keskusteluun nousi laaja kansallinen arviointitiedon tarve sekä tähän tarpeeseen vastaaminen.

Aiheeseen tarkastuslautakunnan asemasta tarkastuksen ja arviointitutkimuksen välillä liittyvät tarkastuslautakunnan piirteet molempiin ulottuvuuksiin. Tarkastuslautakunnan yhteistyö voidaan tarkastuslautakuntalaisten sekä tarkastuslautakunnan ja henkilöstön välisen yhteistyön lisäksi jakaa kumppaneiden ja sidosryhmien kanssa tehtävään yhteistyöhön.

5.1 Arviointitiedon hyödynnettävyys



Kuvio 9 Arviointitiedon hyödynnettävyys

Tarkastuslautakuntien arviointitiedon hyödyntämisen koettiin olevan kohdekaupungeissa hyvällä tasolla. Kaikki kuitenkin painottivat, että hyödynnettävyys ja sitä kautta vaikuttavuus ovat tarkastuslautakunnan olemassaolon kannalta olennaisia. Tämän takia tarkastuslautakuntien tulee jatkuvasti pohtia hyödynnettävyyttä ja sen parantamista. Vastaavasti kaikki toiminta, jonka ei koeta tuottavan hyötyä, pyritään kitkemään pois. Lisäksi arviointitiedon hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen tiedettiin olevan hyvin eri tasolla pienissä kunnissa.

Haastatteluiden perusteella arviointitiedon hyödynnettävyyteen liittyy sekä sellaisia tekijöitä, joihin tarkastuslautakunnan on helppo vaikuttaa, että tekijöitä, joihin vaikuttaminen on hankalampaa. Esimerkiksi tarkastuslautakunnan rooliin kunnan johtamisjärjestelmässä lautakunta ei pysty itse täysin vaikuttamaan, sillä jotkin toimintatavat ovat juurtuneet niin syväälle, että niistä on tullut osa

organisaatiokulttuuria. Se taas, miten paljon, milloin ja millä tavalla tarkastuslautakunta tuottaa arviointitietoa, on tarkastuslautakunnan päätettävissä.

Arviointitiedon hyödynnettävyyteen liittyen haastatteluissa pohdittiin paljon sitä, kuinka arviointitietoa voitaisiin tuottaa kansallisiin tarpeisiin. Tämä ei välttämättä aiheuta muospaineita yksittäisten kuntien ja kaupunkien tarkastuslautakunnille, mutta niissä syntyneitä osaamista ja tietoa täytyy pystyä hyödyntämään uusissa arviointitehtävissä, jotka maakuntien tarkastuslautakunnat ottavat vastuulleen. Epävarmuutta aiheuttaa maakuntaudistuksen lainsäätämisen prosessin keskeneräisyys, mikä tekee pohdintoista enemmän tai vähemmän spekulatiivisia.

Tarkastuslautakunta osana johtamisjärjestelmää

Tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon hyvällä tasolla oleva hyödynnettävyys ei takaa sen hyödyntämistä. Tälle voi olla syynä organisaatiokulttuuri, jossa tarkastuslautakuntaa ei nähdä valtuuston apuvälineenä ja kunnan toiminnan kehittäjänä. Huonot välit ja tarkastuslautakunnan vääristynyt rooli johtamisjärjestelmässä voivat vaikeuttaa tiedonsaantia. Lisäksi suosituksia voi olla vaikea antaa, ne voivat olla väärällä tavalla kantaottavia tai niitä ei huomioida toimintojen kehittämisessä eikä niiden vaikutusta seurata. Jos tarkastuslautakunnan merkitystä ja roolia ei tunnusteta organisaatiota ja sen toimintaa hyödyttäväksi, resurssitkin voivat jäädä alimitoitetuiksi.

Tarkastuslautakunta voidaan operatiivisessa johdossa pahimmillaan nähdä uhkana toiminnalle. Jos tarkastuslautakunta ottaa niin sanotut kovat keinot käyttöönsä hyödyn ja vaikuttavuuden aikaan saamiseksi, voi lopputulos olla, ettei lautakunta enää palvelekaan kunnan toiminnan kehittämistä vaan se on päätenyt ajamaan omaa agendaansa. Toisena ääripäänä huonosta kulttuurista voidaan nähdä tarkastuslautakunnan passivoituminen ja muuttuminen pelkäsi lakisääteiseksi varmennusvälineeksi.

"Jonkinlaisena uhkana voi tietysti nähdä sen, että tarkastuslautakunnan rooli, tai just semmoinen identiteetti, -- kehittyy merkittävästi väärään suuntaan. Kadotetaan se vaikuttavuus, ja ollaan vaan joku kumileimasin tai lakisääteistä hommaa tekevä pelkästään, ettei ole oikeasti semmoista aitoa vaikuttavuutta toiminnalla." (H13)

Hyvänlaisessa organisaatiokulttuurissa tarkastuslautakunta on arvostettu, luotettu ja vakavasti otettava osa kunnan johtamisjärjestelmää. Tarkastuslautakunta kokee omaksi roolikseen toiminnan kehittämisen ja tunnistaa parhaat keinot vaikuttavuuden parantamiseksi. Tehtävää edistävät hyvät ja asialliset välit operatiiviseen johtoon sekä rakentava sävy raportoinnissa. Eräs haastateltava ilmaisi

asian näin: *"Mehän ei olla se, joka kauheasti arvostelee, vaan pitää olla rakentava. (H15)"* Jos asiat esitetään arvioinnin kohteelle rakentavasti, myös vastaus on todennäköisemmin rakentava.

"Mun mielestä on ehdottoman tärkeitä, että meillä on hyvät ja asialliset ja toimivat välit sen arviointikohteen kanssa. Meidän arviointi pyrkii aina toiminnan kehittämiseen. Se on meidän lähtökohta. Se ei tarkoita sitä, etteikö se nostaisi esiin ongelmia tai puutteita -- toiminnassa." (H14)

Operatiivinen johto ja lautakunnat käyvät siis dialogia. Dialogi ilmenee luontevuutena arviointitilanteissa ja konkreettisesti kommenttikierroksina ja palautteenkeräyksenä. Tarkastuslautakunta ei ole aina oikeassa, ja virheitä sattuu tulkintaerojen ja ajanpuutteen takia. Tämän vuoksi kommenttien kerääminen on tärkeää, jotta virheet saadaan korjattua ajoissa. Tarkastuslautakunta on kuitenkin aina se, joka viime kädessä päättää, mitä se raportoi.

"Mä näen sen [keskustelun operatiivisen johdon kanssa] debattina myös, koska totta kai se on heille ihan luontevaa, että he ajattelee sen niin." (H12)

Tiedonsaanti on tarkastuslautakunnalle tärkeää, sillä se ei itse kykene tuottamaan informaatiota arviointia varten. Operatiivisen johdon tulee sitoutua valtuuston tavoitteisiin ja olla kiinnostunut niiden toteutumisesta, jotta tietoa varmasti tuotettaisiin. Lisäksi arviointikenttä on laajentunut jatkuvasti, kuten eräs haastateltava asian ilmaisi:

"Kyllä mun mielestä on laajentunut valtavasti tämä tehtäväkenttä. Aikaisemmin riitti tosiaan, tai ainakin minä ymmärsin, että aikaisemmin riitti, että on suurin piirtein pysytty budjetissa ja budjetin momentteja ei ole ylitelty." (H11)

Viime lakiuudistuksessa kunnan toimintaa laajennettiin avustus- ja ostopalvelutoimintaan, joiden määrä lisääntyy kunnissa. Tarkastuslautakunnan arviointikohteet ovat siis kasvavissa määrin kunnan ulkopuolella eikä sillä ole niihin automaattista tietojensaantioikeutta, vaan se täytyy kirjoittaa ostosopimuksiin ja avustusehtoihin.

"Ja sitten varmasti esimerkiksi se konserniyhteisöistä tietojen saanti tarkastuslautakunnille, se vaihtelee jopa näitten kuuden sisällä. Ja sehän on sitä vapaaehtoista, että miten tarkastuslautakunta halutaan ottaa. Osakeyhtiölaki tai muu ei sitä [tietojen antamista] kiellä, vaikka kuntalaki ei sitten lakisääteisesti tietojensaantioikeuksia annakaan suoraan." (H5)

Tarkastuslautakunnan kuulumattomuus johtamisjärjestelmään näkyy viime kädessä tarkastuslautakunnan suosituksien vaikuttamattomuutena. Jos tarkastuslautakunta ei saa toiminnallaan aikaan vaikuttavuutta, sen koko merkitys kuntaorganisaatiossa voidaan kyseenalaistaa. Huono hyödynnettävyys voi turhauttaa lautakuntalaisia ja henkilöstöä sekä aiheuttaa kärkkäämpiä, mutta vähemmän rakentavia kommentteja tai päinvastoin passivoida. Lautakunnan tekemä jälkiseuranta koetaan tärkeäksi, sillä se osoittaa lautakunnan olevan itse kiinnostunut toimintansa vaikuttavuudesta.

Lain tarkastuslautakunnille antamien tehtävien vaativuuden muihin lautakuntiin verrattuna koetaan olevan ristiriidassa lautakunnille annettujen resurssien kanssa. Tarkastuslautakunnan käytössä olevat resurssit, useimmiten valmistelijoiden määrä, riippuvat lautakunnan asemasta ja roolista. Jos lautakuntaa pidetään merkittävänä osana kunnan johtamisjärjestelmää, se saa myös luultavasti hyvät resurssit. Kuten haastateltava alla olevassa sitaatissa kuvailee, tarkastuslautakunnille annetut resurssit eivät välttämättä pysy tehtävien monimutkaistumisen ja laajentumisen perässä.

"Tuossa voi todeta sen, että jos se oli 16 vuotta sitten samat resurssit koko ajan ja väkiluku on kasvanut, -- ja sitten resurssit on samat ja palvelut monipuolistuneet ja kilpailutukset ja työn vaativuus on kasvanut." (H11)

Raportointi

Raportointia voidaan tarkastella määrän sekä sisällön ja esitystavan kautta. Määrällä tässä tarkoitetaan tarkastuslautakunnan yhtenä toimintavuotena tuottaman materiaalin määrää. Tarkastuslautakunnat voivat halutessaan raportoida arviointikertomuksen lisäksi myös kesken vuoden. Osa kohdekaupungeista näin tekikin, kun taas osa ei pitänyt sitä tarpeellisena. Onkin hyvin kaupunki- ja kuntakohtaista, mitä raportoinnin määrää pidetään hyvänä. Sen tulisi löytää organisaatiossa paikkansa ajankohtaisen raportoinnin ja informaatiotulvan välillä.

"Jos se [arviointikertomus] nyt tässä korkeatasoisena säilyy ja tuohon tilinpäätöksen yhteyteen laitetaan, niin kyllä se riittää tämäkin yksi, mutta jos on aihetta, niin meidänkin hallintosäännössä sanotaan, että voi raportoida silloin, kun tarve vaatii." (H3)

Kaikissa lautakunnissa, joissa arviointikertomus oli ainoa raportti, muuta raportointia pidettiin mahdollisena, jos jotain yllättävää tapahtuu. Oikea-aikaisuus koetaan tärkeäksi raportoinnissa. Raportti ei saa tulla liian myöhään, mutta toisaalta ei liian aikaisinkaan. Jos tarkastuslautakunta

raportoi poliittisesti arasta aiheesta esimerkiksi juuri ennen vaaleja, voidaan se kokea politiikkaan sekaantumiseksi ja vääränlaiseksi vaikuttamiseksi.

”Kyllä raportoinnissa tietty yksi onnistuneisuuden mittari on oikea-aikaisuus, ja jos on sellainen teema, joka vaatisi välittömiä toimenpiteitä, niin kyllä se tilikauden aikainen raportointi olisi suositeltavaa.” (H10)

Kuten haastateltava yllä sanoo, joskus asioista on hyvä raportoida heti eikä vasta arviointikertomuksessa. Tieto voi olla myös paremmin sisäistettävissä, jos sitä saa pitkin vuotta, ja se voi auttaa korjaamaan asioita ennen vuoden loppua. Tällöin siirrytään tarkastuslautakunnan tavallisesti tekemästä summatiivisesta arvioinnista formatiiviseen arviointiin. Kuluvana vuotena väliraportti palveli myös ensimmäistä kertaa kesken vuoden aloittavaa uutta valtuustoa. On kuitenkin varottava, ettei liian tiuha raportointi vähennä raporttien tehoa.

”Arviointikertomuksessa pääosin katsotaan kuitenkin taaksepäin, niin tässä puolen vuoden raportissa katsotaan sitä pikkusen taaksepäin että sitä loppuvuotta ja eteenpäin, et siitä olisi sitten ikään kuin hyötyä valtuutetuillekin kesken vuoden, että toiminnan suuntaa [on] kehitetty.” (H7)

Yksi haastateltavista tiivistä raportoinnin tärkeät piirteet seuraavasti: *”Liian pitkiä ne [raportit] ei saa olla, vaan lyhyitä ja oikeeseen aikaan oikeassa paikassa mahdollisimman oikeasta asiasta. (H6) ”*Yksittäisen raportin pituus on tärkeä, mutta toissijainen, seikka raportin sisällölle ja esitystavalle. Hyvästä raportista lukija löytää haluamansa helposti ja vaivatta. Jokaisen teeman tiivistykset, johtopäätökset ja suositukset lukiessaan lukija saa kokonaiskuvan. Myös kielen on oltava kohderyhmä, eli pääasiassa valtuusto, huomioiden selkeää ja yleistajuista. Raportti tehdään kiinnostavaksi visuaalisin keinoin, kuten kuvin ja grafiikoin, jotka samalla havainnollistavat tekstiä. Liikennevalojen kaltaiset tavoitteiden toteutumista kuvaavat taulukot ovat suosittuja. Suurten kaupunkien arviointikertomukset ovat tasoltaan erittäin hyviä. Laajan arviointityön tiivistäminen raportiksi on kuitenkin työlästä ja vaatii taitoa.

”Jos ajatellaan arviointikertomus, että miten mä sen pelkistettynä näen, niin sieltä pitäisi valtuuston pienellä vaivalla, valtuutetun ja myöskin mielellään kuntalaisen, nähdä se, että mikä oli hyvää ja mikä oli huonoa, missä me onnistuttiin ja missä me ei vallankaan onnistuttu.” (H5)

Raporteissa tulisi kiinnittää huomiota myös arviointitavan kuvaamiseen, jotta toiminta olisi mahdollisimman avointa. Arviointitapojen julkisuus myös antaa mahdollisuuden kritiikille ja

kehittämiseksi. Tällä tavalla tarkastuslautakunta kykenee kehittämään toimintaansa sidosryhmät huomioon ottavalla ja luottamusta herättävällä tavalla. Lisäksi hyvien käytäntöjen leviäminen kentällä helpottuu, jos arviointi on kirjoitettu auki.

Viestintä

"Mikä on hauskaa valmistelijan näkökulmasta, niin enpä tiennyt silloin aikanaan, kun näihin töihin olen ryhtynyt, että kuinka paljon pitäisi olla sitä visuaalista osaamista, niin kuin viestinnän osaamista." (H12)

Kuten haastateltava yllä kuvailee, tarkastuslautakunnissa on tarvetta viestinnän osaamiselle. Nykyisen kehityksen perusteella voitaneen sanoa, että juuri viestinnän osaaminen nousee yhdeksi tarkastuslautakuntien tulevaisuuden haasteeksi. Valtuuston lisäksi raportointia, varsinkin arviointikertomusta, suunnataan myös muille kohderyhmille. Valtuusto ja operatiivinen johto paneutuvat kertomukseen, mutta niillekin voi tarjota paperisen version lisäksi esimerkiksi henkilökohtaista kertomukseen tutustumista. Muita potentiaalisia viestintäkohteita ovat kuntalaiset ja toimialojen henkilöstö, joita koskevaa ja kiinnostavaa arviointitietoa kertomus sisältää. Haasteena nähdään kuitenkin se, ettei tarkastuslautakunta tai arviointikertomus ole tuttuja näissä ryhmissä.

Uusien kohderyhmien ja digitalisaation myötä mahdolliset viestintäväylät ovat lisääntyneet. Arviointikertomuksesta ei tulevaisuudessa riitä vain paperinen versio, vaan sen tulisi olla sähköisesti toimiva ja mielellään interaktiivinen. Tarkastuslautakuntien on muun kaupungin mukana seurattava myös sosiaalisen median tarjoamia mahdollisuuksia, sillä ne ovat nuoremman sukupolven tapa viestiä. Myös henkilöstölehdet ja media ovat merkittäviä viestintäväyliä. Median kanssa haastavaksi on kuitenkin koettu median vapaus tarttua aiheisiin, joilla on kiinnostavuutta, mutta ei välttämättä suurta merkitystä.

"Johtavat viranhaltijat alkaa ensin twiitata, lautakunnat alkavat twiitata, niin lopulta se twiittaa se tarkastuslautakuntakin, että kyllä se kehitys vääjäämättä noin menee. Mutta mä luulen, että me ei olla ensimmäisenä siinä jonossa kuitenkaan, että antaa heidän hoitaa se ensin. -- Siinä on kyllä uuden opetteleminen, että ottaa niitä uusia työkaluja haltuun. -- Että kyllä haasteita riittää. Ja että siinä tietotulvassa saa asiansa kuuluviin." (H12)

"Kyllä, sen [viestinnän kuntalaisten kanssa] pitäisi olla sellainen aktiivinen, luonnollinen dialogi. Eli kateederiluonnoista ei tule mitään, että kansalaiset, kerron teille, vaan sen pitää olla sellainen luonnollinen dialogi, ja media on yks. En ihan heti

keksi muita. En tiedä, mitä kautta muuten saa ihmisille tietoutta, ei niitä voi pakottaa takaisin kouluun.” (H9)

Eri kohderyhmiin suuntautuva viestintä pakottaa tarkastuslautakunnan kohdentamaan raportointiaan. Esimerkiksi kuntalaisille voi olla turhaa raportoida sellaisesta, mikä tuskin kuntalaisia koskettaa, ja toimialat haluavat tietoa nimenomaan omaan toimintaansa liittyen. Ei riitä, että sama arviointikertomus lähetetään mahdollisimman monen väylän kautta mahdollisimman monille kohderyhmille, jos tietoon ei tartuta. Viestintätavan ja viestin sisällön tulee olla muokattavissa. Tarkastuslautakuntien tulisi lisäksi tehdä informaatio helposti saatavaksi. Tällä hetkellä tarkastuslautakuntaa koskeva tieto on saatavilla kaupungin verkkosivuilla, mutta sen löytäminen on hankalaa. Tiedon etsijän tulee osata suunnistaa valikoissa sekä valita oikeat linkit, ja sittenkin osa aineistosta löytyy vain pöytäkirjojen liitteistä.

”Koska sitten se on vielä niin, että kun usein menee nettisivuun, niin sieltä löytyy ne toimielimet, sitten menet tarkastuslautakuntaan. Semmoisen ketjun kautta pääset sitten sinne, missä on se arviointikertomus ja mahdollisesti jotain muuta. Kun voisiko se ollakin joku arviointitietopankki tai joku tällainen, josta suoraan löytäisi [aineistoa]?” (H5)

Kansallinen arviointitieto

”Vähintään nousee se kysymys esille, että onko järkevää tehdä näin paljon erillisiä arviointeja, vai kaivattaisko me vähän kuntakenttäänkin sellaisia arviointeja, jotka tehtäisiin aika laajasti kattaen kuntakenttää, että mentäisiin yks teema edellä arviomaan jotakin kokonaisuutta useammassa kunnissa, tai aika laajassakin joukossa kuntia, ja vedettäisiin niistä jotain johtopäätöksiä, jotka olisi jalostettavissa muiden käyttöön.” (H10)

Nykyisellään Suomessa tarkastuslautakunnat tuottavat arviointitietoa hajanaisesti ja hyvin eri tavoin pääosin paikalliseen tarpeeseen. Kuten yllä olevassa sitaatissa haastateltava on pohtinut, onkin perusteltua miettiä, olisiko tarvetta tuottaa arviointitietoa kansallisella tasolla. Suurimpien kaupunkien tekemä yhteisarviointi saattaisi pystyä vastaamaan tähän tarpeeseen, mutta kuntien tarkastuslautakuntien arvioinnit ovat yleisesti liian vaikeasti vertailtavissa ja yhdisteltävissä. Mitään yhteistä sääntelyä ei voida myöskään vaatia vahvan kunnallisen itsehallinnon takia.

”Arviointikertomukset on niin erilaisia keskenään, että sieltä on vaikea löytää kautta linjan toistuvaa, mitä sitten pystyttäisi valtakunnallisesti hyödyntämään. Sitä vois

mieltä esimerkiksi, kun maakunnille on tulossa käytännössä sama systeemi kun kuntiin, että miten siellä vois tätä kehittää sitten niin, että sieltä saataisiin laajempaankin hyötykäyttöön sitä, eikä vaan sen organisaation sisälle.” (H2)

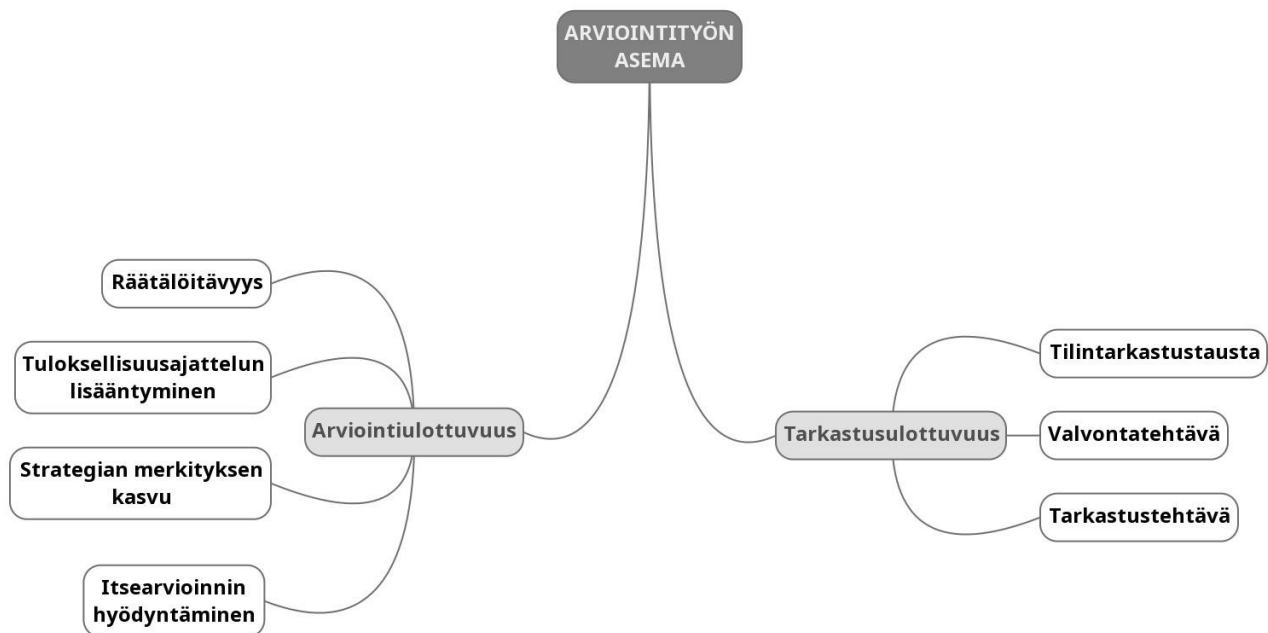
Haastateltavan pohdinta siitä, että vastaus kansalliseen arviointitiedon tarpeeseen voisikin tulla maakuntauudistuksen myötä, on mielenkiintoinen. Maakuntien itsehallinto tulee eroamaan kunnallisesta itsehallinnosta merkittävästi, sillä maakunnilta puuttuu verotusoikeus. Täten valtion olisi mahdollista koordinoida maakuntien tarkastuslautakuntien arviointia siten, että se olisi vertailtavissa ja kansallisesti hyödynnettävissä. Haastatteluissa yhdeksi mahdolliseksi arviointityön koordinoivaksi tahoksi nostettiin VTV. Alla olevan haastateltavan kommentin mukaan maakuntien arviointityön koordinoiminen on ollut myös lainvalmistelijoiden mielessä.

”Oon saanut sen tiedon, että maakuntien arviointikertomukset tulee olemaan sellaiset, jotka on VM:n yksi tiedonhankintaväline --. Se oli mielenkiintoinen kommentti, kun itse kuulin heidän lainvalmistelijan suulta. Toisaalta erittäin hieno asia tällaisille, kun mäkin tykkään, tai näen että tämä on järjestelmä jota ei vielä täysmääräisesti hyödynnetä.” (H5)

Maakuntien tarkastuslautakuntien tulisi olla hyvin resursoituja, ja valtavan sopimushallinnan takia niillä pitäisi olla käytössään enemmän oikeudellista osaamista kuin kunnissa, jotta arviointitieto olisi mahdollisimman luotettavaa. Useampi haastateltava sanoikin viestineensä lainvalmistelijoille, että samaa kunnille tapahtunutta tarkastuslautakuntien resurssien turvaamattomuutta ei tule toistaa maakuntien lautakuntien kohdalla.

”Maakuntien tarkastuslautakuntien roolit tulee olemaan aika isot, että sinne toivoisi kyllä, että saisi riittävät resurssit. Siellä ei kyllä mun mielestä pelkällä luottamushenkilöresurssilla pääse eteenpäin.” (H2)

5.2 Arviointityön asema arviointitutkimuksen ja tilintarkastuksen välimaastossa



Kuvio 10 Arviointityön asema arviointi-tarkastusulottuvuudella

Kohdekaupungit kokivat sijoittuvansa tarkastustoiminnan ja arviointitutkimuksen välimaastoon, mutta kuitenkin niin, että tulevaisuudessa toiminta painottuu enemmän arviointiin. Arviointitoiminta nähdään lisäarvoa tuottavana toimintona, jota tarkastuslautakunnan on mahdollisuus itse kehittää. Arviointitutkimusmaiset piirteet ilmenevät käytännössä tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa sekä tarkastuslautakunnan nousemisesta strategian toteutumisen tarkastelijaksi. Tarkastuslautakunnissa ollaan myös myöskin realistisen arvioinnin mukaista itsearviointia kohtaan.

Arviointitulottavuus

Tarkastustoiminta nähdään tarkastuslautakunnassa muuttumattomana ja rutiininomaisena toimintana, kun taas arviointitoimintaa pystytään räätälöimään omaan organisaatioon sopivaksi. Tämän takia juuri arviointitoiminta nähdään lautakunnan ydintoiminnaksi, johon ylimääräiset resurssit tulisi allokoida. Toisaalta arviointitoiminta on tämän takia myös hyvin erilaista eri kunnissa. Arviointitutkimus sinällään on tarkastuslautakunnille hieman vierasta, ja siihen liittyy epäily lautakunnan objektiivisuuden kärsimisestä. Arviointitutkimus nähdäänkin välillä virheellisesti vahvana oman mielipiteiden ilmaisuna eikä neutraalina tutkimusotteellisena työtapana. Monin

paikoin, kuten alla olevassa sitaatissa sanotaan, tarkastuslautakunnat eivät ole päässeet irti tarkastustoiminnasta, minkä takia arviointi on jäänyt vieraaksi käsitteeksi.

”Tarkastuslautakunnan rooleissa korostuu kyllä tosi vahvasti vieläkin se vanha, kun se tarkastussana siellä on, niin se tilintarkastuksen järjestäminen ja semmoinen tilintarkastuksen ja tarkastuksen näkökulma. –[N]ää arviointiin liittyvä nyanssit voi olla vaikeampia mieltää lautakunnalle.” (H10)

Tuloksellisuusarviointi, johon myös tarkoituksenmukaisuusarviointi kiinteästi liittyy, lisättiin kuntalakiin viime uudistuksessa. Vaikka sitä periaatteessa tehtiin suurissa kaupungeissa ennen uudistustakin, on uudistus sysännyt tuloksellisuusajattelua eteenpäin. Lain myötä tuloksellisuusarviointiin on alettu panostaa määrittelemällä tarkemmin tuloksellisuuskäsitteen sisältöä ja luomalla uusia tapoja sen mittaamiseksi. Tuloksellisuusarvioinnissa nähdään paljon haasteita juuri mittaamisen kannalta, sillä valtuusto voi tulla lautakunnan jäljessä tuloksellisuutta koskevissa tavoitteissaan tai operatiivinen johto ei tuota tarvittavaa tietoa. Tarkastuslautakuntien tehtäväksi onkin muodostunut tuloksellisuuden ajattelun edistäminen tavoitteissa ja mittareissa.

”Kun eiks sitä sanota, ettei norsuakaan syödä kuin pala kerrallaan, niin tämä [tuloksellisuusarviointi] on vähän sama. Ja tottakai kehitetään koko aika, mutta kun siinä on myös se, että myös sen arvioitavan kohteen pitää tuottaa sitä tietoa, että me ollaan aina naimisissa sen kanssa, missä kulttuurissa me ollaan.” (H12)

Tarkastuslautakunnat näkivät yhtenä merkittävimpänä kehityssuuntana strategisuuden lisääntymisen. Kuntien strategiat ja strategiset tavoitteet ovat kehittyneet mitattavuudessa, minkä takia tarkastuslautakuntien on ollut helpompi alkaa seurata niitä. Myös niissä kunnissa, joissa strategiset tavoitteet eivät ole päässeet integroiduksi johtamisjärjestelmään ja mitattavuus on heikkoa, tarkastuslautakunnat ovat voineet kehittää omia mittaristojaan strategian toteutumisen arviointiin. Kuten alla olevassa sitaatissa kuvaillaan, tarkastuslautakunnat voivat aktiivisesti pyrkiä mitattavuuden lisäämiseen. Tulevaisuudessa tarkastuslautakunnan rooli valtuuston strategiatyökaluna tulee olemaan merkittävä, sillä se on ainoa strategian toteutumista arvioiva elin.

”Vast´ ikään hyväksytyssä strategiassa on vähän sama tilanne [että mittareita ei oltu määritelty]. Mä tein sitten valtuustossa semmosen ponnien, että tietyille asioille luodaan mittarit siellä valtuustossa, siellä kaupunginhallituksessa, että me pystytään arvioimaan sen tyyppisiä strategioille varsin ominaisia kirjoituksia, joissa on verrattain joiltain osin ympäröityjä lausuntoja tai joiltain osin monitulkintaisia lausuntoja. --

Tämä [Strategian mittaaminen] on semmoinen, missä voi -- sanoa, että tämä tarkastustoimiala on ollut huomattavasti pidempään tämän tyyppisessä ajattelussa kiinni kuin mitä kaupungin muu organisaatio.” (H4)

Arviointiulottuvuuteen sisältyy myös tarkastuslautakuntien halu lisätä itsearviointia kentällä. Laajan itsearviointimallin käyttöönotto lisääisi käytettävissä olevan tiedon määrää arvioinnissa resurssitehokkaasti sekä antaisi yksiköille välineet arvioida ja seurata omaa toimintaansa. Etenkin CAF-itsearviointimallia pidettiin hyvänä, mutta nykyisellään se ei ole kovin monessa kaupungissa käytössä koko organisaatiossa.

”Mun mielestä ne on molemmat [EFQM ja CAF] erinomaisen hyviä itsearviointipohjia. Silloin tulisi ne eri näkökulmat katsottua. Jos meillä on tosi hyvä tulos ja edullinen, niin onko meidän laatu hyvä ja onko meillä asiakkaat tyytyväisiä ja onko meillä työtyytyväisyys millä tasolla.” (H14)

Tarkastusulottuvuus

Vaikka arviointitoiminta on vahvistumassa, tarkastuslautakuntien ei kuitenkaan tule irrottautua kokonaan tarkastuksesta. Tarkastusulottuvuus näkyy niiden toiminnassa itse tehtävän tilintarkastuksen ja tilivelvollisuuteen liittyvien vastuuvapauskysymyksien kautta. Suurella osalla tarkastuslautakuntien parissa työskentelevistä on tilintarkastustausta, mikä luo vahvan kytköksen tarkastuslautakunnan ja tilintarkastuksen välille. Tarkastusosaaminen nähdään lautakunnissa voimavarana, joka tukee lautakunnan tehtävää järjestää ulkoinen tarkastus.

”Toisaalta mä pidän sitä [itse tehtyä tilintarkastusta] tärkeänä ihan sen takia, että ollaan myös mukana siinä tarkastusprosessissa, koska tarkastuslautakunta valvoo myös tilintarkastajan työtä. Ja mun mielestä sitä on parasta, tai yksi hyvä elementti siinä on myös se, että me tehdään itse sitä ja ollaan itse mukana ja tiedetään oikeasti mitä tuolla yksikössä tapahtuu, että on se kosketuspinta ihan siihen tarkastukseen.” (H14)

Vahva tilintarkastustausta vaikuttaa siihen, tekeekö tarkastuslautakunnan henkilöstö itse tilintarkastusta ostetun tilintarkastuspalvelun lisäksi. Kaupunki voi säästää tekemällä tilintarkastuspäiviä itse tilintarkastusyhteisön manuaalin mukaisesti, mutta tätäkin tärkeämpänä pidetään mahdollisuutta valvoa tilintarkastusta kiinteämmin ja saada tietoa suoraan, kuten haastateltava yllä olevassa sitaatissa sanoo. On kuitenkin nähtävissä kehitystä siihen, että itse tehdystä tilintarkastuksesta tulee vaikeampaa. Kuten haastateltava alla sanoo, tilintarkastus standardisoituu nopeasti ja laadunvalvonta saattaa rajoittaa muun kuin tilintarkastajan tekemää tilintarkastusta.

”Tarkastus on eri asia kuin arviointi. Ne on täysin eri asia. Ne [vain kehittyvät] erilaisemmaksi --, koska tilintarkastus tulee niin valtavan standardipainotteiseksi --, vaikkei ISA-standardeja vielä yks yhteen noudatetakaan. Mutta kyllähän siihen maailmaan mennään koko ajan enemmän ja enemmän.” (H5)

Arvioinnin vahvistuminen ei voi syrjäyttää tarkastustoimintaa täysin. Tarkastuslautakunnat tulevat jatkossakin olemaan kiinteässä yhteistyössä tilintarkastajan kanssa esimerkiksi vastuuvapauskysymyksissä. Lisäksi tarkastuslautakunnat tarkkailevat yhäkin norminmukaisuutta. Lautakuntien on kuitenkin hyvä tiedostaa, mikä luo lautakunnan toiminnan ytimen ja mihin lautakunnan kannattaa panostaa toimintaa kehitettäessä.

5.3 Yhteistyö arviointityössä



Kuvio 11 Yhteistyö arviointityössä

Tarkastuslautakunnan toimintaan kuuluu paljon yhteistyötä erilaisten ryhmien kanssa, mutta myös lautakunnan sisällä. Lautakuntalaisten sekä lautakunnan ja valmistelevien viranhaltijoiden väliset yhteistyöt luovat tärkeän pohjan tarkastuslautakunnan toiminnalle. Tarkastuslautakunnan ulkoiset

yhteistyötahot voidaan jakaa sidosryhmiin ja kumppaneihin. Sidosryhmät käsittävät organisaation sisältä ja ulkopuolelta tahot, joiden kanssa tarkastuslautakunta on yhteydessä normaalin toimintansa kautta. Kumppanit taas ovat tahoja, joihin tarkastuslautakunta yhteydessä nimenomaan tehdäkseen yhteistyötä. Kuten haastateltava alla esittää, yhteistyön pitää aina olla loppujen lopuksi jotain konkreettista, josta saadaan hyödyllistä arviointitietoa kunnan valtuustolle.

"Jos ajatellaan, että ruvetaan tekemään isosti yhteistyötä, niin sehän tarkoittaa sitä, että meillä on joku yhteinen asia, mitä voidaan lähteä yhdessä pohtimaan tai mistä voidaan yhdessä keskustella. Se on sitä. Se ei oo mikään hienosteluhomma, että se tavallaan on jotain ihan konkreettista aina." (H6)

Tarkastuslautakunnan jäsenistö ja henkilöstö

"Kyllä mun henkilökohtainen kokemus on se, että lautakunta on monta kertaa puheenjohtajansa näköinen, ja puheenjohtaja pitkälti määrittää sitä lautakunnan toimintaa." (H10)

Kuten haastateltava sanoo, tarkastuslautakunnan puheenjohtajalla on suuri vaikutus siihen, millaista tarkastuslautakunnan toiminta on. Puheenjohtajan onkin oltava perillä siitä, mikä lautakunnan tehtävä on, ettei arvioinnissa ajauduta mukaan politikointiin tai vääränlaiseen vaikuttamiseen. Tarkastuslautakunnan jäsenenään tehtävä ei ole helppo, minkä takia tarkastuslautakunnan kokoonpanoa tulisi punnita muustakin kuin poliittisesta näkökulmasta, jotta tarkastuslautakunta olisi kykenevä suorittamaan tehtävänsä.

"—[T]arkastuslautakuntaanhan pitäisi valita sellaiset henkilöt, joilla on erityisesti kiinnostusta, ja [jotka] arvostaa sitä tehtävää. Eli nythän liian monesti on se tilanne, että ei löytynyt mitään muuta paikkaa, mut tyyliin pakotettiin tänne, mikä tämäkin on." (H5)

Kaikissa kohdekaupungeissa korostettiin tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja esittelijän hyviä välejä. Puheenjohtaja on muista kunnan lautakunnista eroten esimiesasemassa esittelijään nähden. Vaikka puheenjohtajan ja esittelijän roolien ja yhteistyön koettiin olevan selkeitä, toimimattomien suhteiden uhka tunnistettiin. Varsinkin kokemattomalla lautakunnalla voi olla vääränlaisia odotuksia viranhaltijoita kohtaan. Viranhaltijoiden on taas pystyttävä tarjoamaan kokemuksen myötä karttunutta osaamista ja tietoa tarkastuslautakunnan käyttöön, mutta pysymään poissa päätöksenteosta.

"Puheenjohtajan ja esittelevän viranhaltijan yhteistyö on oleellinen, että se toimii, ja ymmärrys siitä, että miten tätä yhdessä viedään eteenpäin. Että on sillä lailla vähän erikoinen meillä tämä tilanne, tässä lautakunnan puheenjohtajalla on esimiesvastuu."
(H1)

Sidosryhmät

Kuntalaisia edustava valtuusto on tarkastuslautakunnan sidosryhmistä tärkein. Lautakunta toimii valtuuston alaisuudessa ja raportoi suoraan sille. Tästä huolimatta tarkastuslautakunta ja valtuusto eivät ole aina automaattisesti kiinteässä yhteistyössä, varsinkin jos tarkastuslautakuntaa ei koeta osaksi johtamisjärjestelmää. Enenevissä määrin valtuusto on kuitenkin alkanut hyödyntää lautakuntaa esimerkiksi strategiatyössä. Tarkastuslautakunnat taas pyrkivät keskustelevuuteen keräämällä palautetta, kiertämällä valtuustoryhmissä ja ottamalla vastaan ehdotuksia.

"—[K]un ollaan tavallaan valtuuston ohjauksen alaisena, niin -- reagoidaan kohtuullisen nopeasti valtuuston näkemyksiin, että tarkastuslautakunta ei elä sillä tavalla omaa elämäänsä --." (H11)

Operatiivisen johdon kanssa tehtävä yhteistyö on myös riippuvainen tarkastuslautakunnan asemasta johtamisjärjestelmässä. Lakiin tullut velvoite vastineen tekemisestä hallitukselle on antanut vuorovaikutukselle lähtökohdan, mutta todellinen kehitystyö syntyy vasta, kun operatiivinen johto ja tarkastuslautakunta pystyvät käymään luonnollista ja rakentavaa keskustelua. Tarkastuslautakunnan tiedonsaanti helpottuu, kun viranhaltijat eivät koe arviointia uhkana.

"Mun mielestä ne on lisääntynyt tällaiset puheenvuorot, että johtavat virkamiehet nostaa sieltä [arviointikertomuksesta], ja jopa kaupunginhallituksen puheenjohtaja nostaa valtuuston kokouksissa, että tarkastuslautakunta on puuttunut tähän ja tähän. Se on ehkä sellainen selkänoja, johon on myöskin helppo nojata, että nyt on tapahduttava." (H15)

"Tämä luonnollinen kanssakäyminen, keskustelu, miksikä sitä sanookaan, se on välttämätöntä. Jos istuu omissa lokeroissaan, niin ennen pitkää on napit vastakkain."
(H9)

Sisäinen tarkastuksen tunnistamat riskit toimintakentällä ovat mielenkiintoisia tarkastuslautakunnan kannalta. Pitäen mielessä riippumattomuuden, lautakunnan onkin hyvä pitää keskusteluyhteydet auki. Jotkin aiheet voivat myös kulkea sellaisessa rajamaastossa, että sitä tarkastelee sekä sisäinen tarkastus

että tarkastuslautakunta. Esimerkiksi jos sisäisen tarkastuksen tarkastus johtaa kysymyksiin vastuuvapaudesta tai tuo esille tietoa, joka vaikuttaa valtuuston tavoitteiden toteutumiseen, tarkastuslautakunnan tulisi saada siitä tietoa. Sisäisen tarkastuksen ja lautakunnan yhteistyötä voi rajoittaa tarkastuslautakunnan pelko riippumattomuuden vaarantumisesta. Riippumattomuuden ei kuitenkaan tulisi olla este asiallisille väleille ja vuorovaikutukselle.

”Mun mielestä riippumattomuus ei vaarannu esimerkiksi sillä, että on asialliset välit tai keskustellaan ihmisten kanssa, koska riippumattomuushan tarkoittaa mun mielestä erityisesti sitä, että kuka tekee viime sijaisen ratkaisun siitä, mitä arviointikohteeksi otetaan ja sen arviointisuunnitelman sisällön.” (H5)

Tilintarkastaja on kolmas osapuoli niin sanotussa tarkastuksen kolmikossa, ja se muodostaa tarkastuslautakunnan kanssa kunnan ulkoisen tarkastuksen. Tarkastuslautakunnan tehtävä on järjestää tilintarkastus, jolloin myös valvontavastuu on lautakunnalla. Tilintarkastaja voi olla hyvin kiinteästi mukana tarkastuslautakunnissa, varsinkin pienissä kunnissa, ja osa arviointiin käytettävästä tiedosta tulee tarkastajalta. Jos tarkastuslautakunnan henkilöstö tekee itse tarkastusta tilintarkastusyhteisölle, yhteistyö ulottuu myös käytännön tekemiseen. Tarkastuslautakunnan on myös mahdollista ostaa arviointia tilintarkastajalta tai konsulttifirmalta, mutta tämän koetaan kannattavan vain, jos arviointi on erityisen aikaa vievä ja tekninen.

Kumppanit

Kohdekaupunkien yhteistyökumppanit ovat joko muita suuria kaupunkeja tai seutukuntia. Jonkin verran yhteistyötä tehdään myös kuntayhtymien tarkastuslautakuntien kanssa. Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien sekä henkilöstön kesken ollaan tiiviissä yhteistyössä. Yksi yhteistyötapa on tarkastuslautakunnille suunnatut koulutustilaisuudet, joihin pyydetään erilaisia asiantuntijoita. Itse pidetyissä koulutuksissa, sekä suurten kaupunkien että seutukuntien järjestämänä, voidaan kaupallisia koulutuksia paremmin hankkia osaamista ja tietoa juuri osallistujia kiinnostavista aiheista.

”Tunnistetaan myös se, että meidän pitää isojen kaupunkien kanssa mennä etunenässä ja olla määrittelemässä, että mitä sitten käytännössä tarkoittaa tämä tuloksellisuusarviointi täällä arviointityössä, tarkastuslautakunnan valmistelutöissä.” (H7)

”Me ollaan edeltä kävijä. Välttämättä ei olla paras, mutta parhaiden joukossa. Monessa asiassa vois muut ottaa oppia, mutta se nyt ei ole meidän tehtävä sitä tyrkyttää. Yhteistyön kautta.” (H9)

Suurten kaupunkien tarkastuslautakunnat ovat ottaneet roolin arviointityön määrittäjinä ja edelläkävijöinä Suomessa. Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien esittelijät pitivät esimerkiksi tuloksellisuusarvioinnissa oppisopimuskoulutuksen, jossa tuloksellisuutta määriteltiin. Suurten kaupunkien on myös luonnollista hakea toisistaan vertailukohteita ja viestiä omista parhaista käytännöistään. Onkin huomattava, että suurten kaupunkien tarkastuslautakunnat ovat profiloituneet erilaisiksi.

"Eli mikä toimii meillä, niin ei välttämättä ole ihan suoraan kopioitavana seuraavalle, mutta benchmarkkauksen kautta kyllä, eli hyödynnetään niitä. Joku joskus vitsaili, että hyödynnetään myös niitä kokemuksia, mitä ei kannata ottaa käyttöön." (H12)

Suuret kaupungit tekevät yhdessä myös arviointia. Suunnitteilla on tehdä arviointia yhdestä yhdestä päätetystä teemasta, minkä jälkeen tulokset olisivat vertailtavia. Yhteisarvioinnin haasteita ovat kuitenkin yhteisen arviointialustan puuttuminen sekä tavoitteiden, kerätyn tiedon ja arviointimenetelmien erilaisuus. Onnistuessaan yhteisarviointi voi olla hyvin merkittävä, sillä arviointiin osallistuvat yhdeksän suurinta kaupunkia kattavat suuren osan Suomen väestössä ja voitaisiin puhua jo kansallisen tason arviointitiedosta. Vaikka tällaiselle tiedolle olisikin varmasti kansallisesti tarvetta, jokainen tarkastuslautakunta punnitsee yhteisarvioinnin hyötyä omista lähtökohdistaan.

"--[M]eillä on nyt suunnitelmassa, että ensi vuodelle otetaan yksi yhteinen arviointikohde, missä sitten saadaan verrokkitietoa samana vuonna kaikista kaupungeista. Meillä on joskus aikaisemminkin ollut tällaisia. Ne on koettu hyväksi."

(H14)

Yhteistyön laajuus seutukuntien tarkastuslautakuntien kanssa vaihteli kohdekaupungeissa ja oli riippuvainen kaupungin tekemän muun seutuyhteistyön kanssa. Monen suuren kaupungin seutuyhteistyö kärsii kuntaliitosten aiheuttamasta vastarinnasta isoja naapureita kohtaan, jolloin pienemmät naapurikunnat suhtautuvat hyvin varauksellisesti kaikkeen, mikä voi vähentää niiden itsenäisyyttä. Lisäksi naapurikunnat kilpailevat keskenään asukkaista ja yrityksistä, mikä voi luoda jännitteitä. Vesiyhtiöistä, maankäytöstä, elinvoimavoimista ja monesta muusta mahdollisesta seudullisesta arviointikohteesta riippumatta seudullisen yhteistyön käynnistäminen voi olla siis haastavaa.

"No alkuun oli ihan hauska, kun meitä ei meinattu ottaa sinne [seutuyhteistyöhön] mukaan. Sen aikainen puheenjohtaja -- aina naureskelee sitä, että pitkin hampain

ottivat meitä sinne mukaan. Vielä kun oltiin ekassa kokouksessa mukana, ne päätti, että joo, otetaan -- mukaan, mutta sitten ne oli valmiina heittämään meidät siitä pykälästä lähtien ulos. Että nyt voitte lähteä." (H14)

Siellä, missä seudulliseen yhteistyöhön ja arviointiin on päästy, sitä on pidetty erittäin hyvänä sekä kaupunkia että seutukuntia hyödyttävänä toimintana. Kaupunki saa tuotettua lisää arviointitietoa kohteista, joista sitä olisi yksin vaikea tuottaa, ja seutukunnat saavat käyttöönsä kaupungin tarkastuslautakunnan resursseja. Lisäksi on mahdollista järjestää koulutuksia ja saada vertaistukea. Tässäkin yhteistyössä jokainen tarkastuslautakunta päättää liittymisestään sen perusteella, mitä hyötyä se tuo omalle organisaatiolle.

5.4 Yhteenveto

Luvussa käsiteltyjen haastatteluiden tulokset olivat samalla linjalla kaupunkien 2014–2016 arviointikertomuksista löytyneiden arviointityön kehittämiskohteiden kanssa. Koska arviointikertomusten kehityskohteet oli saatu palautteen ja kyselyn kautta, tuloksia voidaan pitää toisiaan vahvistavina. Empiriassa nousi esille lukuisia tarkastuslautakuntien tulevaisuuden kehitykselle olennaisia asioita, mutta tutkimuksen päätuloksiksi voitaneen nostaa viisi kohtaa:

- 1) Tarkastuslautakuntien tiedonsaanti tulee varmistaa tehtäväkentän ja palvelujärjestelmien muuttuessa, jotta arviointi olisi mahdollista.
- 2) Maakuntien tarkastuslautakuntien täytyisi olla hyvin resursoituja ja koordinoituja, jotta niiden tuottamaa arviointitietoa voitaisiin hyödyntää kansallisesti.
- 3) Tarkastuslautakunnan ja valtuuston on tiivistettävä yhteistyötään strategiatasoisien tuloksellisuusarvioinnin merkityksen kasvaessa.
- 4) Laajojen itsearviointimallien käyttöönotto lisäisi tuotetun arviointitiedon määrää organisaatiossa ja antaisi yksiköille työkalut oman toiminnan seurantaan.
- 5) Seudullista arviointia tehdään yhä rajoitetusti lukuisista ylikunnallisista arviointikohteista huolimatta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kunnallisen arviointityön ammattilaisten eli tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja esittelijöiden sekä muiden arviointityössä kiinteästi mukana

olevien näkemyksiä kunnallisesta arviointityöstä ja tarkastuslautakuntien lähitulevaisuudesta. Edeltävissä tutkimuksissa esille on noussut tarkastuslautakunnan arviointityön vakiintumattomuus ja kehittämisen tarve (ks. esim. Laihanen 2009), mutta itse kehittämiskohteita ei ole tutkittu. Tutkimuskohteina olivat Suomen kuusi suurinta kaupunkia, joiden tarkastuslautakuntien työ on tiettävästi hyvällä tasolla. Tuomalla esiin heidän näkemyksiään, voidaan tuottaa uutta merkittävää tietoa myös pienemmille kunnille.

Tutkimusongelma oli

Miten tarkastuslautakuntia ja niiden arviointityötä voitaisiin kehittää lähitulevaisuudessa Suomen suurimpien kaupunkien näkökulmasta hyvän arvioinnin säilyttämiseksi?

Siitä johdettiin aiemman tutkimuksen ja teorian avulla kolme tutkimuskysymystä:

- 1. Millaisena tarkastuslautakunnat kokevat arviointitiedon hyödyntämisen, ja kuinka hyödynnettävyyttä voitaisiin parantaa?*
- 2. Millaisena tarkastuslautakunnat kokevat arviointityönsä compliance auditing -tyyppisen tarkastuksen ja arviointitutkimusmaisen tuloksellisuusarvioinnin välillä, ja näkevätkö ne tulevaisuudessa kehitystä jompaankumpaan suuntaan?*
- 3. Millaista ja minkä tahojen kanssa yhteistyötä tehdään tarkastuslautakunnissa, ja millaiseksi yhteistyön nähdään kehittyvän lähitulevaisuudessa?*

Vastauksena tutkimusongelmaan voidaan esittää, että suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien arviointityö on nykyisellään hyvällä tasolla, mutta lautakuntien on pysyttävä mukana kehityksessä. Tarkastuslautakuntien perustamisen jälkeen maailma on muuttunut yhä nopeatempoisemmaksi ja arviointikenttä monimutkaisemmaksi. Arviointitehtävä ei ole muuttumassa ainakaan helpommaksi, ja henkilöstöltä vaaditaan uudenlaista taitoa tuottaa luotettavaa, laajaan selvitystyöhön perustuvaa tietoa nopeasti oikeille ihmisille sopivan tiiviinä pakettina. Hyödynnettävyys on tarkastuslautakunnan olemassaolon peruspilari, ja osa siihen vaikuttavista tekijöistä on sen itsensä hallinnassa.

Tarkastuslautakunta on Suomessa jo vakiintunut instituutio, minkä onnistuneisuutta osoittaa esimerkiksi se, että maakuntatasolle suunnitellaan samanlaisia elimiä. Tärkeää on ymmärtää, että tarkastuslautakuntien kenttä on silti hajaantunut. Pienten kuntien lautakunnilta puuttuvat resurssit ja osaaminen yhä monimutkaistuvaan arviointitehtävään, kun taas suurten kaupunkien lautakunnat ovat luoneet hyvinkin erilaisia toimivia toimintatapoja. Pieniä ei pystytä nostamaan suurten tasolle, mutta suuret voivat tarjota pienille apua seutuyhteistyön, koulutuksen ja esimerkin avulla. Ei ole

määriteltävissä yhtä tarkastuslautakunnan kehityssuuntaa, sillä muuttujia on monia ja jossain toimivat keinot eivät sovellu toisaalle. Näin ollen pienten kuntien tarkastuslautakuntien on pyrittävä löytämään itselleen sopiva tapa arviointityön tekemiseen. Paljon on kiinni siitä, ketkä valitaan tarkastuslautakuntaan, varsinkin puheenjohtajaksi, sillä yksittäisillä ihmisillä voi olla suuri vaikutus siihen, mihin lautakunta panostaa tai on panostamatta.

6.1 Tarkastuslautakuntien ja arviointityön haasteet

Niiranen (2007, 77) esittää tuloksissaan, että tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon hyödynnettävyyttä parantaa lautakunnan ymmärrys omasta roolistaan sekä arvostus valtuustossa. Tarkastuslautakunnan jäsen on tehtävässään ensisijaisesti arvioija ja vasta toiseksi poliitikko. Tämän tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia, ja näitä piirteitä voidaan kutsua tarkastuslautakunnan ammattietiikaksi, joka antaa pohjan hyvälle arvioinnille (Virtanen 2007, 52). Lisäksi voidaan lisätä, että hyvät välit operatiiviseen johtoon ovat tärkeitä ongelmattoman tiedonsaannin ja toiminnan kehittämiseen tähtäävän keskustelun takaamiseksi. Tarkastuslautakunnan tulee pyrkiä rakentamaan sävyyn ja hyväksyä myös oma erehtyväisyytensä. Tarkastuslautakunnat ovat ehtineet toimimaan niin kauan, että osa rooleihin ja kanssakäymiseen liittyvistä käytännöistä on juurtunut kunnan organisaatiokulttuuriin. Tällöin arvioinnin hyödyntämistä vaikeuttavia ajatuksia, vääriä rooleja ja vastakkainasettelua on haastavaa korjata.

Tiedonsaanti on tarkastuslautakunnan toiminnan kannalta tärkeää. Varsinkin tuloksellisuusarvioinnin suorittaminen on ollut hankalaa, sillä tuloksellisuusmittarit voivat olla puutteellisia tai olemattomia (ks. Niiranen 2007, 77). Tarkastuslautakunnan tulisikin pystyä vaikuttamaan arviointiin tarvittavan tiedon tuottamiseen esimerkiksi valtuuston kautta. Lakimuutoksen jälkeen tärkeää on ollut myös taata tarkastuslautakunnan tiedonsaanti niin kunnassa kuin kunnan ulkopuolellakin tuotettavissa palveluissakin. Tämä vaatii tiedonsaantioikeuksien viemistä sopimuksiin ja avustusehtoihin. Kestävyyssvajeen ja kasvavan palvelutarpeen yhteisvaikutuksesta kunnallinen palvelukenttä on muutoksessa (Meklin 2011, 125) ja erilaiset hybridimallit lisääntyvät (Johansson, Vakkuri 2018, 1–2). Tällaisen kehityksen vallitessa tarkastuslautakuntien arviointityö on mielenkiintoiseen haasteen edessä.

Kuten Laihanen (2009, 257) toteaa, tarkastuslautakunnan merkitystä kunnan toiminnan kehittäjänä voi olla vaikeaa huomata lyhyellä aikavälillä, sillä arviointitoiminnan vaikutukset ovat kauaskantoisia. Tämän takia esimerkiksi jälkiseuranta usean vuoden ajalta on tärkeää, että toimintaan tulee muutoksia

sekä jotta lautakunta voi osoittaa arvioinnin vaikutuksia. Laihanen (2009, 257) korostaa myös, että suositusten pitää olla aidosti rakentavia ja toimintaa kehittäviä, jotta niitä voitaisiin hyödyntää.

Tarkastuslautakuntien resurssien turvaamattomuus lienee ollut keskustelun aiheena tarkastuslautakuntien perustamisesta lähtien. Laihanen (2009, 258) pitää tätä epätasa-arvoisena pieniä kuntia kohtaan. Tarkastuslautakunnan saamat resurssit peilautuvatkin suoraan siihen, miten hyvin lautakunta on saatu osaksi kunnan johtamisjärjestelmää. Pienessä kunnassa tämä on lähtökohtaisestikin ollut hankalampaa. Myös kaupungeissa resurssien menetys koetaan uhkana, ja kun se toisaalta pakottaa tarkastuslautakunnan jatkuvaan toiminnan kehittämiseen oman hyödyllisyyden varmistamiseksi se myös altistaa lautakunnan säästötoimenpiteille. Herää kysymys siitä, mitä pieni tarkastuslautakunta ilman henkilöstöä ja kunnollista asemaa kuntaorganisaatiossa, voi ylipäättään saada aikaan.

Suomesta puuttuu tällä hetkellä kansallista arviointitietoa kunnista tuottava instituutio. Sekä Niiranen (2007, 81–82) että Laihanen (2009, 260) ovat pohtineet kunnallisen ja valtiollisen arviointitiedon yhtenäistämisen etuja peruspalvelujen kansallisessa arvioinnissa, ja molemmat ovat todenneet, että tähän tarvittaisiin valtavasti yhdenmukaistamista. Vahvan kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian näkökulmista tarkastuslautakuntien keskittymistä ainoastaan oman kuntansa ja alueensa toiminnan kehittämiseen voidaan pitää kiistattomasti hyvänä asiana, mutta kokonaisuutena tehottomana juuri vertailtavuuden puutteen vuoksi. Kuntalain tarkastuslautakunnalle antaman itsenäisen aseman takia onkin mahdotonta vaatia arviointitiedon tuottamista niin, että sitä voitaisiin hyödyntää kansallisesti.

Tulevaisuudessa maakunnat voisivat vastata kansallisen arviointitiedon tarpeeseen. Jos maakunta- ja sote-uudistus onnistuvat suunnitellulla tavalla, maakuntien tarkastuslautakunnat olisi hyvä koordinoita niin, että luotettavaa ja vertailukelpoista arviointitietoa olisi saatavilla. Tämä auttaisi luultavasti koko uutta maakuntatasoa tunnistamaan ja ratkomaan sote-palveluihin liittyviä ongelmia. Samalla maakunnille on turvattava riittävät resurssit hyvän ja laadukkaan arviointitiedon tuottamiseksi ja koordinoivalta taholta tulisi löytyä osaamista suurten arviointikokonaisuuksien ohjaamiseen. Onkin toivottavaa, että kuntien tarkastuslautakuntatyössä ansiokkaasti työskennelleitä asiantuntijoita otetaan osaksi valmistelua ja jalkautusta.

Raportoinnin osalta tarkastuslautakuntien tulee pohtia oikeaa raportoinnin määrää vuodessa, jotta raportointi olisi ajankohtaista muttei liiallista. Yhä tutkimusmaaisemman ja laajemman arvioinnin suorittaminen vaatii henkilöstöltä taitoa tiivistää runsas aineisto selkeäksi viestiksi. Lisäksi raporteista pyritään tekemään mahdollisimman kiinnostavia visuaalisin keinoin ja helppolukuisia

kielellisesti. Näihin onkin monesti haettu koulutusta ja apua ulkopuolelta. Niiranen (2007, 78) nosti sisäisen ja ulkoisen tiedottamisen yhdeksi tarkastuslautakuntien haasteeksi. Näin kymmenen vuotta myöhemmin haasteiden voidaan sanoa vain lisääntyneen, sillä tarkastuslautakunnilta ja sen henkilöstöltä tullaan tulevaisuudessa vaatimaan yhä enemmän viestinnän taitoja. Arviointikertomuksen täytyy sopeutua digitalisaation mukanaan tuomiin muutoksiin; kertomuksen tulee toimia paperiversion lisäksi sähköisenä esimerkiksi sille luodulla interaktiivisella pohjalla. Tarkastuslautakuntien on muun organisaation kanssa oltava valmiita ottamaan haltuun uusia viestintäväyliä, kuten sosiaalinen media.

Raportointia tulisi kohdentaa aiempaa paremmin viestinnän tehostamiseksi. Tarkastuslautakunnilla on halua viestiä arvioinnin tuloksista laajemmin kuin mihin nyt on pystytty. Rajoittavina tekijöinä on pidetty resurssien rajallisuutta sekä kohderyhmien tavoittamista. Eteenpäin on kuitenkin tultu ajoista, jolloin viestintä kohdistui vain ja ainoastaan valtuustoon (vrt. Niiranen 2007, 78). Raportoinnin kohdentaminen voisi olla ratkaisu esimerkiksi kuntalaisille viestimiseen. Sen sijaan, että kuntalaisia opetettaisiin löytämään arviointikertomus, on tehokkaampaa viestiä kuntalaisia koskettavaa tietoa heille suoraan. Päivähoitopalvelujen käyttäjää voisi kiinnostaa päivähoidon onnistuminen, mutta tuskin kunnan talouden tavoitteiden toteutuminen. Tiedon saatavuudessa kunnilla on vielä paljon parannettavaa, sillä jopa organisaatiota tuntevan voi olla vaikeaa saada nettisivuilta haluamaansa tietoa. Laihanen (2009, 259) on kannustanut tarkastuslautakuntia perustamaan omia arviointisivujaan asemansa vahvistamiseksi ja erottumiseksi. Suurella osalla suurista kaupungeistakin on paljon hyödyntämätöntä potentiaalia tällä saralla.

Laihanen (2009, 261) pitää välttämättömänä tarkastuslautakuntien irtautumista tilintarkastustaustastaan, jotta tarkastuslautakunnat pystyisivät kehittymään arvioijina. Tarkastuslautakunnat sijoittuvatkin compliance audit -tyyppisen tarkastuksen ja sääntelemättömän arviointitutkimuksen välimaastoon, mutta kehityksen nähdään olevan kohti jälkimmäistä. Tätä ilmentävät tuloksellisuusarvioinnin lisääminen lakiin viime uudistuksessa sekä tarkastuslautakuntien kytkeytyminen strategian seurantaan ja kehittämiseen. Tarkastuslautakunta on instituutiona kehittymässä Niirasen (2007, 85) kuvailemaksi strategisesti informoivaksi toimijaksi. Kenties strategia-arviointi voisikin olla arvioinnin seuraava askel, kun kuntalakia taas joskus uudistetaan. Pienemmissä kunnissa matkaa arviointitutkijamaiseksi toimijaksi on kuitenkin pitkä ja vaatii vielä paljon työtä tutkijoilta, kouluttajilta ja lautakunnilta itseltään. Arvioinnin viides sukupolvi (Anttila 2007, 34–35) on nähtävissä kunnissa itsearviointin muodossa. Laajan itsearviointimallin, kuten CAF:n käyttöönotto koko organisaatiossa loisi enemmän tietoa yksiköille itselleen sekä tarkastuslautakunnille.

Laihasesta (2009, 261) näkemyksestä eroten voidaan nähdä, että tarkastustoiminta tulee jatkossakin luonnollisesti olemaan tärkeä osa sekä lautakunnan toimintaa, että koko arvioinnin syntymistä. Alkin (2004, 12) pitää tilivelvollisuuden ja kontrollin tarvetta erityisen suurena julkisella sektorilla. Henkilöstön vahva tilintarkastuskokemus on tarkastuslautakunnalle eduksi sen toteuttaessa tehtäväänsä ulkoisen tarkastuksen järjestäjänä ja tilintarkastajan valvojana. Tarkastuslautakunta tarvitsee myös tietoja ja taitoja vastuuvapauskysymysten sekä talouden tasapainottamisen vaatimusten käsittelyyn. Tilintarkastuksen standardisoituminen ja mahdollisesti tiukentuva laadunvalvonta mahdollisesti kuitenkin rajoittavat tulevaisuudessa tarkastuslautakuntia osallistumasta itse tilintarkastukseen, mikä vapauttaa tarkastuslautakunnan resursseja arviointiin.

Tarkastuslautakunnan tulee jatkossakin panostaa vuorovaikutteisiin suhteisiin sidosryhmiensä kanssa. Sidostyhmistä merkittävin on valtuusto, jonka alaisuudessa lautakunta toimii. Se on myös arviointitiedon pääkäyttäjäkohde, minkä takia palautteen kerääminen ja eri valtuustoryhmien kuuleminen on hyväksi. Operatiivisen johdon ja sisäiseen tarkastuksen kanssa tarkastuslautakunnan kannattaa pitää yllä keskustelua oman riippumattomuutensa rajoissa. Hyvillä ja asiallisilla väleillä voidaan korjata monia toiminnassa usein esiintyviä ongelmia roolien epäselvyyksistä huonoon tiedonsaantiin. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan yhteistyö lain puitteissa säilynee ennallaan. Sidosryhmäajattelu ei ollut kaikissa tarkastuslautakunnissa vahvaa ja saatettiin kokea jopa uhkaksi riippumattomuudelle. Guban ja Lincolnin (1989) konstruktivistisen arvioinnin sukupolven tai Vedungin (2010, 268) kuvaileman dialogiperusteisen arvioinnin aallon mukaista sidosryhmäajattelua tarkastuslautakunnissa tuskin tullaan näkemään.

Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteistyö on tärkeää lautakuntalaisille ja henkilöstölle koulutusten, vertaistuen ja vertailun muodossa. Suunnitteilla oleva yhteisarviointi osoittaa, että lautakunnat ovat motivoituneita myös syventämään yhteistyötä. Yhteisarvioinnin tuottama tieto voi hyödyttää kansallisia tahoja, mutta se on lähtökohtaisesti tarkoitettu hyödyttämään osallistuvia kaupunkia. Suurten kaupunkien yhteiseksi rooliksi on muodostunut arviointitoiminnan määrittäminen ja esimerkin näyttäminen. Jokainen tarkastuslautakunta pystyy tarjoamaan oman tapansa toimia. Myös Laihanen (2009, 259) pitää hyvien käytäntöjen levittämistä ja huonojen karsimista tärkeänä osana tarkastuslautakunnan toiminnan kehittymistä.

Niiranen (2007, 78) huomautti kuntien seudullisen arvioinnin olevan puutteellista. Nyt kuntien välinen seudullinen yhteistyö on lisääntymässä, minkä tulisi vaikuttaa myös tarkastuslautakuntien väliseen yhteistyöhön. Olisi toivottavaa, että suuremmat ja paremmin resursoituneet tarkastuslautakunnat voisivat toimia seudullisen arvioinnin vetureina. Seudulliseen yhteistyöhön

lähteminen voi olla haastavaa, mutta siitä on hyötyä sekä veturikunnalle että seutukunnille. Veturikunta pystyy tarjoamaan (ilmaiseksi tai korvauksesta) seutukunnille apua ja resursseja, joita niillä muuten ei ole käytettävissä, ja saa vastineeksi arviointitietoa ylikunnallisista palveluista, joiden arviointi yksin olisi vaikeaa. Myös pienemmät kunnat voivat yhdistää, ja yhdistävätkin, voimiaan yhteisen seutukohteen arvioimiseksi.

Laihanen (2009, 260) esitti ajatuksen arvioinnin keskuksen tarpeesta Suomessa, sillä arviointityö ja -tutkimus ovat nykyisellään hyvin hajanaisia. Tämä tarve ei missään nimessä ole ainakaan vähentynyt, sillä arvioinnin tutkijoita ja ammattilaisia on kasvava määrä, ja kuten Blalock (1999, 122) sanoo, arviointi tarvitsee enemmän tieteen ja käytäntöjen vuoropuhelua. Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien arviointi alkaa olla paikoitellen tieteellisen tutkimuksen kriteerit täyttävää ja henkilöstöstä löytyy ihmisiä, joilla olisi halua antaa panoksensa arviointityön tutkimiseen ja kehittämiseen. On myös yllättävää, ettei kunnalliselle arvioinnille ole luotu omaa laatustandardistoa tai eettistä säännöstöä. Esimerkiksi Virtasen ja Laitisen (2004, 10) arvioinnin eettinen viitekehys voisi toimia hyvin sellaisenaan tarkastuslautakuntien apuna. Mallia arviointikeskukseen voisi ottaa The Evaluation Center of Western Michigan University:stä, ja perustaa se osaksi yliopistoa. Esimerkiksi Tampereen yliopistolla on jo tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma.

6.2 Jatkotutkimus

Koska tarkastuslautakunnista on tehty vain vähän väitöskirjatasoista tutkimusta, mahdollisia jatkotutkimusaiheita on lukuisia. Pelkkä tarkastuslautakuntien arviointityön teoreettinen määrittelemine voi olla mielenkiintoinen aihe, sillä arviointitutkimukseen liittyvä kirjallisuus ja tutkimus ovat niin runsasta. Tämä tutkimus olisi myös mahdollista toistaa samalla asetelmassa keskisuurissa tai pienissä kunnissa, ja sitten vertailla tuloksia keskenään.

Tutkimustuloksissa esiin nousseet itsearvioinnin viitekehykset (EFQM ja CAF) tarjoaisivat hieman erilaisen tutkimusaiheen. Niiden käyttöönoton vaikutuksia voisi tutkia niin yksikkö- kuin organisaatiotasollakin. Helsingissä CAF on otettu laajasti käyttöön, ja siellä voitaisiin tarkastella itsearvioinnin hyödyntämistä eri organisaatiotasolla tai tarkastuslautakunnan arviointityössä. EFQM taas on käytössä valtiolla. Myös seudullisen arviointiyhteistyön tutkiminen olisi tärkeää lisääntyvän kuntayhteistyön takia. Sen voisi toteuttaa esimerkiksi case-tutkimuksena tai vertailuna.

Jos maakunta- ja sote-uudistus toteutuu suunnitelmien mukaan, tutkimukselle arvioinnista ja tarkastuslautakuntatyöstä tulee olemaan tarvetta. Mahdollista olisi kunnallisen ja maakunnallisen tarkastuslautakuntainstituution vertailu, maakuntien tarkastuslautakuntien lainmukaisten tehtävien

valmisteluprosessin laadukkuus ja, jos koordinoituun tarkastuslautakuntamalliin päädytään, koordinoinnin toimivuus. Listaa voisi jatkaa vielä lisää, mutta tässä vaiheessa lain valmistelu on hyvin epävarmassa vaiheessa. Kansainvälisemmästä tutkimuksesta kiinnostunut tutkija voisi vertailla Suomen ja Norjan tarkastuslautakuntia.

Yhtenä erityisen mielenkiintoisena aiheena voidaan pitää tarkastuslautakuntien ja niiden arviointityön sopeutumista palvelujärjestelmän murrokseen. Uusien palvelutuotannon hybridijärjestelmien yleistyessä on yhä vaikeampaa hahmottaa kokonaisuutta, ja palvelun tuottaminen ja sen vaikutukset eivät tapahdu enää kunnan lähipiirissä. On mielenkiintoista pohtia, miten tarkastuslautakunnat onnistuvat arvioimaan tällaisten kokonaisuuksien tuloksellisuutta.

7 LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Pertti. 2001. *Arviointi - evaluaatio - arviointi. Oppia evaluaattoreille, arvioijalle, arvioitujalle ja arvioitaville*. (toim.) Myllymäki, Arvo - Vakkuri, Jarmo. *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press. Vammala. 62–89.
- Ainasvuori, Minna; Ainasvuori Olli; Hurmola-Remmi, Hanna; Kenni, Mikko; Kiviaho, Markus; Mäntyhärju, Kari; Ollila, Erkki; Oulasvirta, Lasse. 2011. *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää: tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä*. Helsinki. Auditor-yhtiöt.
- Alkin, Marvin. (toim.) 2004. *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Anttila, Pirkko. 2007. *Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö*. Hamina. Akatiimi Oy.
- Blalock, Ann. 1999. *Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration? Evaluation*. Vol. 5 No. 2: 117–149.
- Chelmsky, Eleanor. 2012. *Balancing Evaluation Theory and Practice in the Real World. American Journal of Evaluation*. Vol. 34 No. 1: 91–98.
- Guba, Egon; Lincoln, Yvonna. 1989. *Fourth generation evaluation*. Newbury Park. Sage Publications.
- Hakulinen, Pentti; Tuohimäki, Juha; Roslakka, Kai; Ainasvuori, Olli; Meklin, Pentti. 2005. *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?* Helsinki. Auditor.
- Hirsjärvi, Sirkka; Hurme, Helena. 2014. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki. Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula. 2014. *Tutki ja kirjoita*. 19. painos. Helsinki. Tammi.
- Johanson, Jan-Erik; Vakkuri, Jarmo. 2018. *Governing hybrid organisations: Exploring diversity of institutional life*. London. Routledge.
- Koskinen, Ilpo; Alasuutari, Pertti; Peltonen, Tuomo. 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere. Vastapaino.
- Laihanen, Anna-Leena. 2009. *Ajopuusta asiantuntijaksi: luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Lappeenranta teknillinen yliopisto.
- Majoinen, Kaija. 2001. *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti. 2011. *Näkymättömät kustannukset - ulkoistamisen sudenkuoppa*. (toim.) Vakkuri, Jarmo; Oulasvirta, Lasse; Wacker, Jani; Kivimäki, Riikka. *Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere. Tampere University Press. 125–141.
- Niiranen, Vuokko; Stenvall, Jari; Lumijärvi, Ismo; Meklin, Pentti; Varila, Juha. 2005. *Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? – KARTUKE-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet*. (toim.) Niiranen, Vuokko; Stenvall, Jari; Lumijärvi, Ismo. *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa*. Jyväskylä. PS-kustannus. 11–47.
- Niiranen, Vuokko. 2005. *Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. Vol. 4 No. 33: 279–289.
- Niiranen, Vuokko. 2007. *Tarkastuksesta dialogiin. Tarkastuslautakunnat kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta arvioimassa*. KARTUKE- projektin julkaisuja.
- Niiranen, Vuokko; Joensuu, Minna; Martikainen, Mika. 2013. *Millä tiedolla kuntia johdetaan? KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö*.
- Pawson, Ray; Tilley, Nick. 1997. *Realistic Evaluation*. Sage Publications. Lontoo.
- Rest, James. 1986. *Moral Development. Advances in Research and Theory*. New York. Praeger.

- Ryynänen, Aimo. 2001. *Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista?* (toim.) Myllymäki, Arvo; Vakkuri, Jarmo. *Tulos, normi, tilivelvollisuus: Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere. Tampere University Press. 41–61.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari. 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallissalan Kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisut*. Vol. nro 43. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS.
- Scriven, Michael. 1991. *Evaluation thesaurus* (4. ed.). Newbury Park. Sage.
- Scriven, Michael. 2013. *The Foundation and Future of Evaluation*. (toim.) Donaldson, Stewart. *The future of evaluation in society: A tribute to Michael Scriven*. Charlotte, NC. INFORMATION AGE PUBLISHING, INC. 11–44.
- Stufflebeam, Daniel L. 2000. *The Methodology of Metaevaluation as Reflected in Metaevaluations by the Western Michigan University Evaluation Center. Journal of Personnel Evaluation in Education*, Vol.14 No. 1: 95–125.
- Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. painos. Helsinki. Tammi.
- Töttö, Pertti. 2004. *Syvällistä ja pinnallista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere. Vastapaino.
- Uusikylä, Petri; Virtanen, Petri. 2000. *Meta-Evaluation as a Tool for Learning: A Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland. Evaluation*. Vol. 6 No. 1: 50–65. London.
- Varto, Juha. 1992. *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Helsinki. Kirjayhtymä Oy.
- Vedung, Evert. 2010. *Four waves of evaluation diffusion. Evaluation*. vol. 16 No. 3: 263–277.
- Virtanen, Petri. 2007. *Arviointi Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Virtanen, Petri; Laitinen, Ilpo. 2004. *Beyond Evaluation Standards? European Journal of Spatial Development*. [http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN 1650-9544-Refereed Articles Oct 2004 no 13](http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN%201650-9544-Refereed%20Articles%20Oct%202004%20no%2013)
- Virtanen, Petri; Vakkuri Jarmo. 2016. *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki. Tietosanoma Oy.
- Vuorinen, Erkki 1995. *Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa*. Vuoricon.
- Vuorinen, Erkki. 1996. *Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa*. Helsinki. Auditor.
- Vuorinen, Erkki. 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Helsinki. Auditor.

Oikeuslähteet ja hallituksen esitykset

HE 368/2014
Kuntalaki 410/2015

Verkkolähteet

The Evaluation Center of Western Michigan University 1.12.2016 (Tarkka osoite: <http://www.wmich.edu/evaluation/checklists>.)

Tieteen termipankki 29.12.2017: Filosofia:konstruktivismi. (Tarkka osoite: <http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:konstruktivismi>.)

Suosituksset ja oppaat

Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. 2006. Toim. Sundquist, Salme; Lovio, Maisa. Helsinki. Kuntaliitto.

Tarkastuslautakunnat muuttuvassa kuntaympäristössä - Tarkastuslautakuntatyön opas. 2014. Verkkojulkaisu.

LIITE 1 - TEEMAHAASTATTELURUNKO

Taustatiedot ja aiheeseen johdattelu

- **Henkilöesittely:** esim. työtausta, päätyminen tarkastuslautakuntaan arviointityön pariin
- **Tarkastuslautakunnan esittely:** esim. Henkilömäärä, resurssit
- Mistä asioista hyvä arviointi teidän mielestänne koostuu?
- Mitkä ovat tarkastuslautakuntien arviointityön uhkia ja mahdollisuuksia lähitulevaisuudessa?

Arvioinnin hyödynnettävyys

- Raportointi
- Päätöksenteko
- Käyttäjärühmät
- Kohderyhmät
- 1. tutkimuskysymys: Miten tarkastuslautakuntien tuottaman arviointitiedon hyödyllisyys voidaan taata?

Vuorovaikutus ja yhteistyö arviointityössä

- Valtuusto – tarkastuslautakunta – arvioinnin kohde – jokin muu
- Tarkastuslautakuntien välinen vuorovaikutus ja yhteistyö
- Sidosryhmien vaikutus arviointityöhön
- 3. tutkimuskysymys: Millainen yhteistyö voisi parantaa arviointitiedon laatua tai hyödynnettävyyttä?

Tarkastuslautakuntien identiteetti

- Arviointityön sijoittuminen tarkastus ja arviointitutkimus –akselilla
- Tarkastuslautakuntainstituution tavoitteet, mahdollisuudet, uhat
- 2. tutkimuskysymys: Mikä on tarkastuslautakuntien asema säännellyn tilivelvollisuuteen ja kontrolliin perustuvan tarkastuksen ja sääntelemättömän arviointitutkimuksen välillä?

LIITE 2 – HAASTATTELUPYYNTÖ

Hei,

Olen Emmi Tanskanen, kuudennen vuoden opiskelija Tampereen yliopistosta, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelmasta. Olen tekemässä pro graduani tarkastuslautakuntien arviointityöhön liittyen työnimellä ARVIOINTITYÖN TULEVAISUUS KUNTAKONTEKSTISSA SUOMEN KUUDEN SUURIMMAN KAUPUNGIN NÄKÖKULMASTA. Oma kokemukseni kunnalliseen arviointiin perustuu osallistumiseeni PwC:n Vuoden arviointikertomus -kilpailun esiraatiin kahtena vuotena ja harjoitteluuni Tampereen kaupungilla.

Ajatuksena olisi haastatteluin selvittää Suomen kuuden suurimman kaupungin tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja esittelijöiden näkemyksiä siitä, millaista tarkastuslautakuntien työ on nyt ja tulevaisuudessa. Lisäksi haluaisin kuulla kehittämisideoita hyvän ja laadukkaan arviointityön säilyttämiseksi/kehittämiseksi. Haastattelen myös muutamia asiantuntijoita -- monipuolisten näkökulmien saamiseksi.

Tiedustelisinkin nyt, olisitteko kiinnostuneita osallistumaan haastateltavan roolissa tutkielmaani? Haastattelut olisi tarkoitus järjestää parihaastatteluina siten, että paikalla olisivat tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja esittelevä virkamies. Jos aikatauluongelmien takia yhteistä aikaa ei kuitenkaan ole mahdollista sopia, pyytäisin ainakin tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa paikalle. Haastattelut toteutetaan teemahaastatteluina, jotka ovat hyvin vapaamuotoisia ja perustuvat keskusteluun. Ennalta on päätetty ainoastaan keskustelun teemat, joten voitte tuoda esille ajatuksianne vapaasti. Tämän takia haastattelut kestoa ei voida tarkasti arvioida, eikä se ole rajattu. Lavea arvio voisi olla puolesta tunnista puoleen toista tuntiin. Tarvittaessa (ja haastattelijoiden pyynnöstä) tutkimustulokset voidaan myös anonymisoida.

-- Skypen käyttäminenkin on mahdollista, mutta tulen mielelläni tapaamaan kasvokkain.

Tarkempia kysymyksiä tutkielmastani voi lisäkseni esittää ohjaajalleni professori Jarmo Vakkurille, (puhelinnumero)
(s-postiosoite).

Ystävällisin terveisin,
Emmi Tanskanen
Hallintotieteiden kandidaatti
(puhelinnumero)
(s-postiosoite)